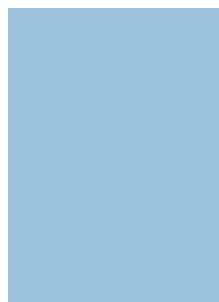
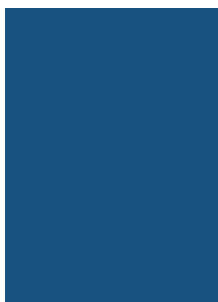
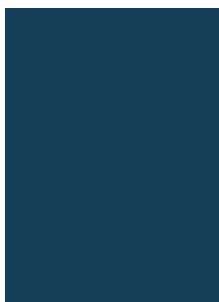




POR UN NUEVO MODELO DE EDUCACIÓN PÚBLICA LOCAL



Editores

Andrés Chacón Romero
Roberto Lagos Flores



Asociación de Municipalidades de Chile

Hernando de Aguirre 201 Of. 903
Providencia. Santiago de Chile.
(56 2) 2 2138 746

Diagramación y Diseño
Jean-Louis Soulat A.



Amuchcl



Amuch



@AmuchChile

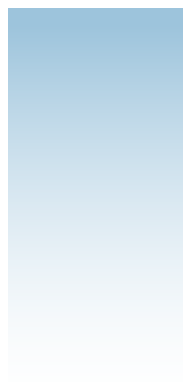
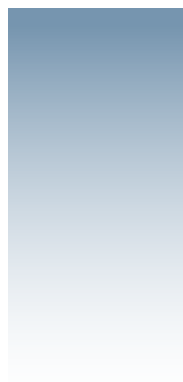


www.amuch.cl





POR UN NUEVO MODELO DE EDUCACIÓN PÚBLICA LOCAL





• Agradecimientos	9
• Presentación	10
• Educación Municipal: Estado del arte, discusión pública y proceso de desmunicipalización	11
• Plan de Trabajo AMUCH	49
• Plan de mejoramiento de la Calidad de la Educación	57
a) Medidas Técnicas	59
b) Medidas Institucionales	60
• Propuesta de Reforma: Un nuevo modelo de Educación Pública Local	63
• Hacia una Educación Pública Local	69
• 8 Propuestas para Transformar la Educación	77
• Anexo: Estudio de opinión de los Alcaldes (Marzo 2015).....	83









Agradecimientos

Como Asociación de Municipalidades de Chile, reconocemos y valoramos la participación y el aporte de cada una de las personas e instituciones señaladas a continuación, y que colaboraron activamente en algunos de los capítulos que conforman este libro, fruto de reuniones de trabajo, seminarios y encuentros, y también de la revisión de documentos e informes sobre el tema; todo lo cual contribuyó a la generación de propuestas en el ámbito de la Educación Pública de nivel local. Como es natural, la responsabilidad del contenido recae en la Asociación de Municipalidades de Chile:

Directorio de Alcaldes AMUCH:

- Mario Olavarría / Presidente; Alcalde de Colina
- Felipe Guevara / Primer Vicepresidente; Alcalde de Lo Barnechea
- Germán Codina / Segundo Vicepresidente; Alcalde de Puente Alto
- Fernando Chávez / Secretario; Alcalde de Pinto (Región del Biobío)
- Francisco de la Maza / Tesorero; Alcalde de Las Condes
- Rodrigo Delgado / Alcalde de Estación Central
- Pedro Sabat / Alcalde de Ñuñoa
- Eduardo Soto / Alcalde de Rancagua

Director Ejecutivo AMUCH, Sr. Andrés Chacón

Director de Estudios AMUCH, Sr. Roberto Lagos

Coordinador del Proyecto de Buenas Prácticas en Educación AMUCH, Sr. Alan Wilkins

Corporación de Educación de Las Condes, Sra. María Alejandra Pérez y Sr. Ricardo Gutiérrez

Abogados especialistas en Derecho Público: Sr. César Rojas y Sr. José Fernández Richard

Instituto Libertad y Desarrollo

Fundación Avanza Chile

Corporaciones y Direcciones de Educación Municipal de siguientes municipios: Rancagua, Colina, Lo Barnechea, Ñuñoa, Río Claro, Puente Alto, Estación Central, Las Condes, Pinto.

Fundación Acción Educar

Alcaldes y especialistas en Educación: en el marco del Panel "Educación Municipal" en Seminario Latinoamericano de Municipalidades AMUCH-FLACMA de marzo de 2015: Senador Sr. Andrés Allamand; Director Centro de Estudios Públicos, Ex Ministro de Educación Sr. Harald Beyer; Sr. Mario Olavarría, Alcalde de Colina; Sr. Mario Weissbluth, Coordinador Educación 2020; Sr. Felipe Guevara, Alcalde de Lo Barnechea.

Presentación

La Asociación de Municipalidades de Chile -AMUCH- ha desarrollado un proceso colectivo para aportar a la discusión actual sobre educación pública en el sistema municipalizado. Como alcaldes, y como representantes de la comunidad local, donde se instalan las comunidades educativas formadas por padres y apoderados, por docentes y directores, por asistentes de la educación y por la comunidad en general, creemos que es posible participar de un proceso de mejora y fortalecimiento de la educación sin perder su mayor valor, ser de carácter descentralizado. Reconocemos las debilidades del sistema y el déficit en términos de calidad, pero es desde dentro de este sistema de donde deben venir los cambios y no desde el centralismo estatal. Este documento es el fiel reflejo de un proceso de trabajo en que se involucraron personas e instituciones que tienen la preocupación por mejorar y modernizar el sistema de educación pública, sin perder su cercanía con las personas y con las comunidades locales. Estamos convencidos que todo lo señalado en este libro representa el sentir y el deseo de muchos: queremos un sistema descentralizado de educación, que represente las identidades regionales y locales, cercana a las personas, ya que la toma de decisiones debe estar lo más cerca posible de la comunidad educativa. La municipalidad posee la legitimidad democrática en las manos de sus autoridades democráticas y posee los mecanismos de participación ciudadana que son necesarios para una mejor educación en nuestro país.

Sr. Mario Olavarría
Presidente AMUCH
Alcalde de Colina

EDUCACIÓN MUNICIPAL:

Estado del arte, discusión pública y proceso de Desmunicipalización



“PREPARADO POR COMITÉ EJECUTIVO DE EDUCACIÓN”

ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE CHILE

Marzo 2015



La educación es la base para avanzar hacia una sociedad de oportunidades, es a través de ella que las personas adquieren habilidades, valores y conocimientos para desarrollarse íntegramente. Sin lugar a dudas, es la herramienta más efectiva para igualar la cancha para aquellos niños y jóvenes que provienen de hogares vulnerables y de menor capital cultural.

Considerando la importancia de la educación, nadie puede mostrarse descontento por el posicionamiento que ha tomado el debate educacional en nuestro país. Hemos vivido dos movimientos estudiantiles de una envergadura impensada hace 10 años atrás.

Sin embargo, hay una paradoja en convertir en algo tan popular el debate educacional que éste lamentablemente ha perdido sensatez y una mirada más técnica, cayendo en las sombras de la política, pero de una política llena de ideología en donde no hay diálogo ni intercambio de ideas, sino que consignas y eslóganes reflejados en la Reforma Educacional recién aprobada en el Congreso Nacional (enero 2015).

Es por eso que vale la pena entregar algunos antecedentes que pueden ayudar a entender el momento que vive la educación en Chile, de luces y sombras. Es más, esto representa el interés y compromiso de la Asociación de Municipalidades de Chile-AMUCH- por encarar este tema país, desde una mirada objetiva, técnica y con la intención de enriquecer el debate público e incidir en la agenda educacional durante el presente año.

I.1.-Antecedentes Educación escolar de Chile

1.- Una cobertura educacional casi total: es el país de Latinoamérica con mejor cobertura y muy buena tasa de graduación del sistema escolar incluso por sobre de la media OCDE:

- En Chile la educación obligatoria comprende desde kínder hasta cuarto medio, con una cobertura prácticamente universal hasta octavo básico.
- En enseñanza media la tasa de cobertura alcanza hoy el 85%.
- La tasa de graduación de enseñanza media en jóvenes menores de 25 años es de 79%, mayor que el promedio de los países de la OCDE y considerablemente superior a la de Argentina y Brasil.
- La preocupación se encuentra en la cobertura de la educación parvularia en Chile, que es inferior a la cobertura alcanzada en educación superior. Y esto claramente debiera ser un tema relevante, ya que el gran porcentaje del desarrollo emocional, social y cognitivo se produce en la edad del preescolar antes de los 6,5 años.

En el siguiente gráfico del investigador de la Universidad de Chile, Sr. Bravo, observamos que la gran brecha entre nuestros alumnos se produce entre 3,5 y 6,5 años, llegando incluso a decirse que el partido está prácticamente jugado a los 6 años de edad. Ésta es la importancia de la educación preescolar.

Diferencias aparecen muy temprano y luego se mantienen (brechas estandarizadas a escala común)



Fuente: Bravo (2013)

2.- Grandes avances en infraestructura escolar, obteniendo el mejor estándar de Latinoamérica según estudio del BID, liderando en laboratorios de ciencias, salas de computación, salas de artes y música, biblioteca, entre otros. (Ver artículo de Diario La Hora con estudio del BID).

6 **PAÍS**

Perfil de las escuelas primarias en la región

Categoría	Chile	Latinoamérica
Laboratorio de ciencias	38,9	15,4
Sala de computación	30,0	14,4
Sala de artes y música	21,4	12,4
Biblioteca	29,1	21,4
Comedor	19,1	10,1
Sala de informática	14,8	10,4
Agua potable	93	90,9
Baños en cantidad suficiente	89,8	84,3
Salas de actividades	89,4	84,3
Terminadas	76,1	61,3

Chile tiene el mejor estándar en infraestructura escolar

ASI LO INDICA UN ESTUDIO ELABORADO POR EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

A diferencia de la mayoría de los países de la región, el grueso de los colegios chilenos cuenta con una sala de computación y biblioteca.

El estudio del BID muestra que Chile se destaca por tener el mejor estándar de infraestructura escolar en la región. Así lo indica un estudio elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que muestra que el país cuenta con uno de los mejores estándares de infraestructura escolar a nivel latinoamericano.

En este, se analizó las escuelas de Chile en relación con el resto de la región, desde Uruguay y Argentina, hasta Colombia y Brasil.

El estudio del BID muestra que Chile se destaca por tener el mejor estándar de infraestructura escolar en la región. Así lo indica un estudio elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que muestra que el país cuenta con uno de los mejores estándares de infraestructura escolar a nivel latinoamericano.

Y los resultados reflejan que Chile se destaca por tener el mejor estándar de infraestructura escolar en la región. Así lo indica un estudio elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que muestra que el país cuenta con uno de los mejores estándares de infraestructura escolar a nivel latinoamericano.

10% de escuelas con agua potable y electricidad.

Influencia directa en el aprendizaje

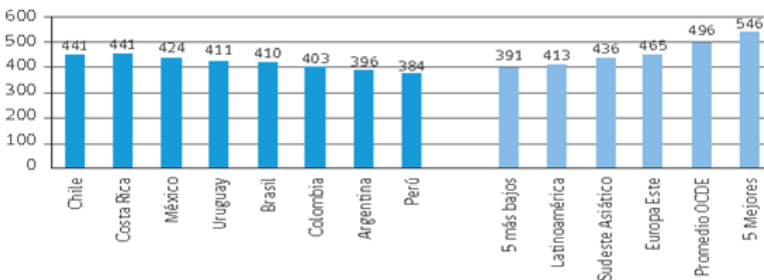
El estudio del BID muestra que Chile se destaca por tener el mejor estándar de infraestructura escolar en la región. Así lo indica un estudio elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que muestra que el país cuenta con uno de los mejores estándares de infraestructura escolar a nivel latinoamericano.

El estudio del BID muestra que Chile se destaca por tener el mejor estándar de infraestructura escolar en la región. Así lo indica un estudio elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que muestra que el país cuenta con uno de los mejores estándares de infraestructura escolar a nivel latinoamericano.

3.- Notables avances en el aprendizaje de nuestros alumnos: según resultados de la prueba PISA, liderando a nivel regional, y destacándose por ser el país que más ha mejorado en la OCDE, luego de Letonia. En los siguientes gráficos generados por la Agencia de Calidad con datos de PISA 2012 se observan los buenos resultados obtenidos por Chile.

En el siguiente gráfico destinado a lenguaje, vemos que Chile lidera -en empate con Costa Rica en el ámbito Latinoamericano-, pero seguimos estando bastante por debajo del promedio de la OCDE.

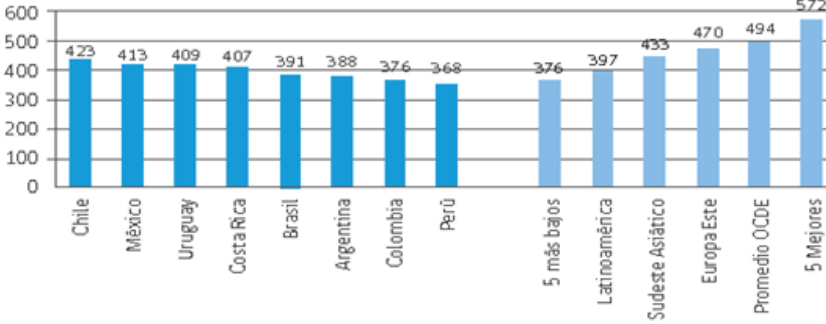
Figura 4.1 Promedio en la escala de Lectura, comparación internacional



Fuente: OCDE. (2013) Base de datos PISA 2012. [Análisis de la Agencia de Calidad de la Educación].

En el siguiente gráfico destinado a matemáticas, vemos que Chile lidera con amplia ventaja en Latinoamérica, pero seguimos estando bastante por debajo del promedio de la OCDE.

Figura 1.2 Promedio en la escala de Matemática, comparación internacional



Fuente: OCDE. (2013) Base de datos PISA 2012. [Análisis de la Agencia de Calidad de la Educación].

Respecto a la variación de nuestros resultados en diferentes pruebas estandarizadas internacionales entre el 1993 y el 2009, podemos observar el gráfico generado por la OCDE en donde se observa que Chile después de Letonia es el país a nivel OCDE que más ha mejorado sus aprendizajes.

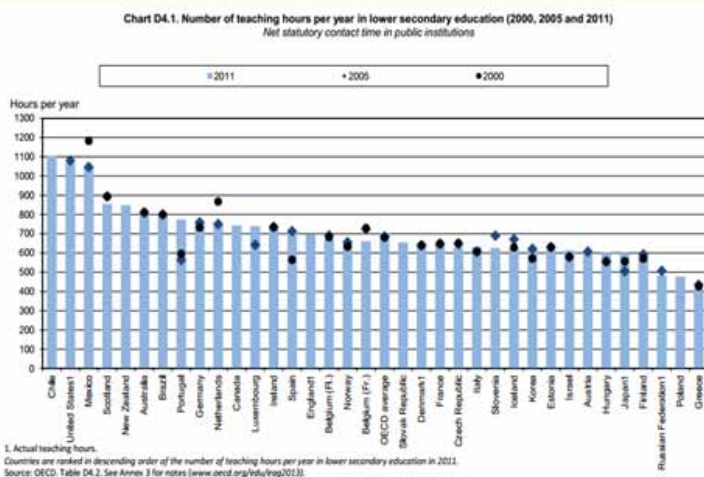


4.- Chile ha logrado ser el país que más ha disminuido la brecha de aprendizajes entre el quintil más rico y el más vulnerable: según informe de la PISA, podemos observar el siguiente gráfico que evidencia en color rojo lo que ha disminuido la brecha de aprendizajes entre el quintil más rico y el más pobre entre el 2006 y el 2012, y en donde Chile aparece en el primer lugar.



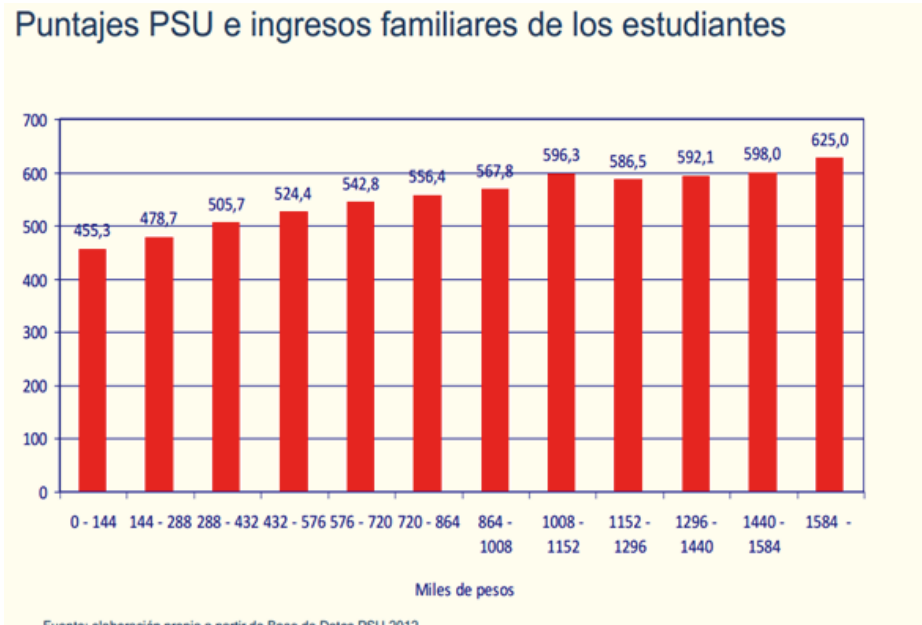
5.- Chile lidera el ranking de países en donde los profesores tienen menos tiempo para planificar sus clases, y por ende ocupan el gran porcentaje de su trabajo haciendo clases frente a curso. Como evidencia de esta problemática podemos ver el siguiente gráfico elaborado por la OCDE con datos de horas de profesores frente a curso en educación secundaria. Tomando los datos del 2000, 2005 y 2011 vemos que Chile lidera el número de horas que profesores destinan a hacer clases en desmedro de horas de planificación.

Cuánto tiempo enseñan los docentes?



6.- Aún nuestros resultados en la PSU están muy condicionados al nivel socioeconómico de las familias, algo que atenta contra la movilidad social y refleja que la escuela no está logrando un impacto mayor en nuestros alumnos.

Para ilustrar lo señalado, podemos observar el siguiente gráfico generado por el CEP con la base de datos PSU 2012, en donde vemos claramente que mientras mejores ingresos económicos tiene la familia del alumno, mayor puntaje obtiene, mostrando una correlación que nos debe preocupar y mucho, esto significa que la cuna predestina aún en muchos casos, el futuro de nuestros alumnos.

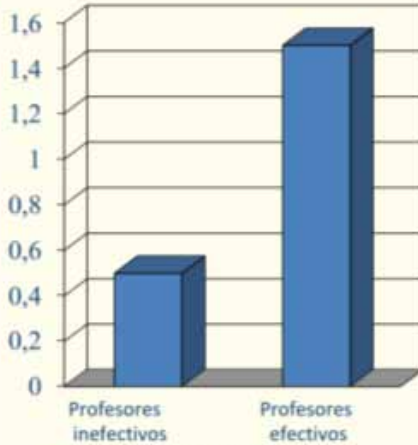


7.- Se observa un gran problema en la calidad de los docentes que están egresando de nuestras universidades: Nadie puede discutir la importancia que tiene el profesor el proceso educativo. De hecho un estudio efectuado por la OCDE muestra que un profesor efectivo puede aportar a sus estudiantes un año más de aprendizaje que uno insatisfactorio, en un año académico. Es decir en ese año académico, el profesor bueno pudo lograr que sus alumnos aprendan 1,5 veces el currículum del año en cuestión, y un mal profesor alcanza sólo 50% del currículum del año académico en juego.

El siguiente gráfico del investigador Hanushek de la OCDE nos muestra esta diferencia:

La importancia del profesor

Aprendizaje: año académico equivalente



Fuente: Hanushek (1992)

- Un profesor efectivo puede aportar a sus estudiantes un año más de aprendizaje que uno insatisfactorio.
- Pasar de un profesor promedio en la distribución de calidad a uno que tiene una calidad superior en una desviación estándar es equivalente a reducir en un 50 por ciento el tamaño de la sala de clases (Rivkin et. al., 2001).
- Cinco años seguidos de buenos profesores pueden cerrar la brecha en rendimientos atribuible a las diferencias de origen en los niños de altos y bajos ingresos.

Considerando la importancia del profesor, demostrada por todas las investigaciones asociadas a los aprendizajes de los alumnos, y al factor de éxito en común de todos los países exitosos en términos educativos, debemos buscar atraer a los más talentosos a estudiar pedagogía. Sin embargo nos encontramos con que sólo el 26% de los estudiantes de pedagogía ingresa con más de 550 puntos en la PSU, y prácticamente el 50% ingresa a estudiar con menos de 500 puntos PSU. Así también, las universidades hoy cuentan con más de 1000 programas de pedagogía, diversos entre sí. Resulta necesario controlar la calidad de cada uno de esos programas.

Y cuando evaluamos el nivel de conocimiento de nuestros egresados de pedagogía, en aquellos ámbitos del conocimiento que deberán enseñar a sus futuros alumnos a través de la PRUEBA INICIA, las noticias son muy desoladoras y preocupantes; se observa claramente que sólo 3 planteles universitarios tuvieron por sobre el 50% de alumnos aceptables y sobresalientes, todos los demás tienen una amplia mayoría de alumnos con conocimientos insuficientes, es decir, no dominan el mínimo de lo que deben enseñar a sus futuros alumnos.

El siguiente gráfico elaborado por el CEP con datos del MINEDUC nos muestra los resultados de la Prueba Inicia.



8.- Financiamento insuficiente a la educación subvencionada: a pesar de que en los últimos años se han hecho esfuerzos importantes, la subvención escolar ha sido muy baja y sigue estando baja respecto a los países desarrollados y el promedio de la OCDE. No podemos olvidar que en 1994 alcanzaba los \$6.744, y en 2006 recién llegaba a \$23.841 mensuales por alumno.

Los gobiernos de Bachelet y Piñera impulsaron mejoras importantes a la subvención escolar, llegando aproximadamente a los 55 mil pesos mensuales por alumnos en la actualidad.

Pero no sólo el problema era la cantidad de la subvención, sino que el nulo reconocimiento al hecho que educar en pobreza tiene mayores costos asociados, aspecto que recién se vino a contemplar el año 2008 con la creación de la Subvención escolar preferencial, que entrega una subvención adicional a los alumnos del 40% más vulnerable del país.

I.2.- ANÁLISIS DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA EN CHILE (educación municipalizada)

Como punto de partida es relevante definir lo que entendemos por educación pública, para comprender la importancia que esta tiene para el desarrollo de un país en muchos aspectos.

La educación pública es el proyecto central, la columna vertebral del sistema educacional en su conjunto, y se distingue por su contribución a un conjunto de propósitos que va más allá de la formación de los estudiantes y que se extiende a la totalidad del sistema educativo y a la sociedad. Entre ellos se cuenta:

• Contribuir al bien común:

El desarrollo social depende, entre otros factores, de la existencia de un sustrato cultural común que facilite la convivencia democrática y el desarrollo en los individuos de habilidades necesarias para desempeñarse competitivamente en el mundo del trabajo. En función de estos requerimientos, se definen contenidos educativos que la educación pública pone a disposición de la sociedad. Existen otros proyectos educativos que también son críticos para el desarrollo humano de nuestras sociedades, y respecto de los cuales nada garantiza que existan proveedores privados dispuestos a desarrollarlos, y que por lo tanto se materializan a través de la educación pública. Entre ellos están el desarrollo de las artes y las humanidades, el respeto a los derechos humanos, la creatividad y emprendimiento.

• Generar integración social, a través del pluralismo:

La educación conecta al individuo con la sociedad más amplia, y la educación pública tiene como propósito ofrecer alternativas de educación no particularista ni excluyente, es decir, con vocación universal, capaz de reflejar fielmente la diversidad sociocultural de una nación y de limitar la posibilidad de que los alumnos y familias más vulnerables sean excluidos y por tanto, segregados. La educación pública promueve un principio esencial de la vida en las sociedades democráticas: la tolerancia, la valoración y la cooperación entre personas y grupos diversos.

• Universalidad:

A través de la educación pública, los Estados cumplen con su obligación de garantizar el derecho universal a la educación. Esta educación debe ser gratuita, de calidad, y ofrecer un trato digno y respetuoso a los estudiantes. En tanto el titular del derecho a la educación es cada niño, niña o joven, el derecho a la educación impone ciertos límites a la autoridad de las familias respecto de sus hijos, e implica también que su relación con los establecimientos educacionales no es la de un consumidor satisfaciendo un gusto, sino la de un ciudadano ejerciendo un derecho.

• Calidad:

La posición cada vez más estratégica que la generación, disseminación y aplicación del conocimiento y la innovación tecnológica han adquirido para el desarrollo económico y social, ha situado la calidad de la educación en el centro de la agenda pública. Más allá de asegurar cobertura, la educación pública establece un estándar práctico de calidad para el conjunto del sistema educacional.

• Equidad:

La educación pública debe garantizar el acceso, permanencia y egreso de todos los estudiantes, de modo que estos logren competencias que permitan su desarrollo personal, económico, cultural y social. La educación pública es una herramienta para el encuentro e integración sociocultural, y para reducir las desigualdades de origen.

1.2.1.- Institucionalidad de la educación pública en Chile

La municipalización de la enseñanza, es una medida que se llevó a cabo en 1986, como un proceso de descentralización de la administración educacional, que hasta esa época correspondía directamente al Ministerio de Educación.

Esta estrategia se basaba en tres aspectos principales:

- La municipalización facilitaría que la administración de dichos organismos responda más fielmente a las características y diversidades de cada comuna, lo cual resulta mucho más fácil de lograr desde el nivel regional o nacional en que actualmente se administran. Por otro lado, el Ministerio de Educación ejercerá sólo funciones normativas (fijación de fines, objetivos, planes y programas, etc.), mientras que los municipios tendrán a su cargo toda la operación administrativa, a través del municipio en sí o de Corporaciones Municipales.
- La búsqueda de un mayor vínculo comunidad-establecimiento educacional, apoyando el proceso educativo con miras a los problemas y virtudes locales.
- Mejorar la calidad de la educación, puesto que las municipalidades, además de recibir el aporte equivalente al gasto del Ministerio de Educación en las escuelas traspasadas, dispondrán de mayores recursos por la vía del Fondo Común Municipal.

Educación Municipal | Nadie podría desconocer que la educación municipal hoy día está en cuestionamiento, para algunos las municipalidades tienen una cuota de responsabilidad del supuesto fracaso de la educación pública reflejada en la pérdida de matrícula y en el desencanto de las familias con los colegios municipales.

Es por esto que el primer gobierno de Bachelet, y el gobierno de Piñera, presentaron proyectos de desmunicipalización al Congreso, y el actual gobierno ha anunciado con grandes titulares que llevará a cabo la “ansuada” desmunicipalización. Sin embargo, hasta el día de hoy se desconocen sus detalles.

1.2.2.- Evidencia internacional respecto a la institucionalidad de la educación pública

La evidencia internacional nos muestra que la administración de la educación pública no es un tema trivial, de hecho existen diversos sistemas de administración en el mundo, y cada uno de ellos muestra ejemplos exitosos y otros no tanto.

Hay Sistemas centralizados desde el Ministerio de Educación respectivo, y hay sistemas que se ubican en el otro extremo donde los colegios son administrados por sus propias comunidades educativas como es el caso de Nueva Zelanda.

Entre estas posiciones extremas aparecen países que también han definido traspasar la gestión de sus colegios a las respectivas municipalidades como Finlandia y Suecia, e incluso Japón. En Holanda también son administrados por las municipalidades, sin embargo cada colegio cuenta con un Consejo escolar que elige a sus directivos y junto al director administran los recursos que reciben del Ministerio de educación.

Pero lo más relevante al revisar los países exitosos, es que independiente del modelo utilizado, se repiten algunos factores críticos de éxito:

- Gozan de una clara división del poder entre las diferentes instituciones involucradas, sin duplicar funciones, con responsabilidades claras y atribuciones necesarias para llevarlas a cabo con eficiencia.
- El factor político se encuentra minimizado en el ámbito de la gestión del sistema.
- Un sistema estricto de rendición de cuentas y una activa participación de la comunidad escolar.
- Alto grado de autonomía de las escuelas y la presencia de directores de alto nivel con foco en lo pedagógico.
- Se observa en todos los modelos una tendencia clara a la descentralización del sistema educativo, separando las tareas de diseño de la política pública de la provisión y fiscalización, transfiriendo la provisión y las tareas administrativas a los niveles locales.

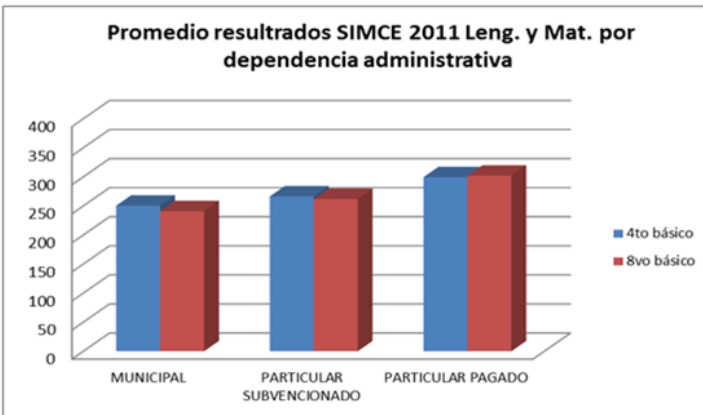
II.- CARACTERIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA ACTUAL

II.1.- Resultados académicos y de matrícula de la educación municipal comparada con la educación particular subvencionada y la particular pagada:

Un estudio del Instituto Libertad de abril 2014, denominado “Diagnóstico y Recomendaciones para la educación municipal en Chile”, nos muestra las diferencias en los resultados de nuestras escuelas según el tipo de dependencia administrativa de cada una de ellas, considerando las pruebas estandarizadas SIMCE y PSU.

II.1.1.- Comparación resultados SIMCE 2011 de cuarto y octavo básico (ver gráfico siguiente elaborado por Instituto Libertad):

Gráfico 1: Promedio resultados SIMCE 2011 Lenguaje y Matemática Por dependencia administrativa.



Fuente: Elaboración Propia en base a www.agenciaeducacion.cl

Análisis Simce 4to básico:

- Los resultados de los colegios municipales son los más bajos del sistema, pero contraria mente a lo que se cree, la diferencia respecto a los colegios subvencionados no es mayor, sino que bastante mínima.
- Las mayores diferencias se aprecian entre los establecimientos educacionales municipales y los particulares pagados.
- Los resultados de 4to año muestran que los establecimientos Municipales tienen un promedio de 250 puntos, mientras que los particulares subvencionados 266 y, finalmente los particulares pagados 299. La diferencia entre una escuela municipal y una subvencionada es de 16 puntos respectivamente.

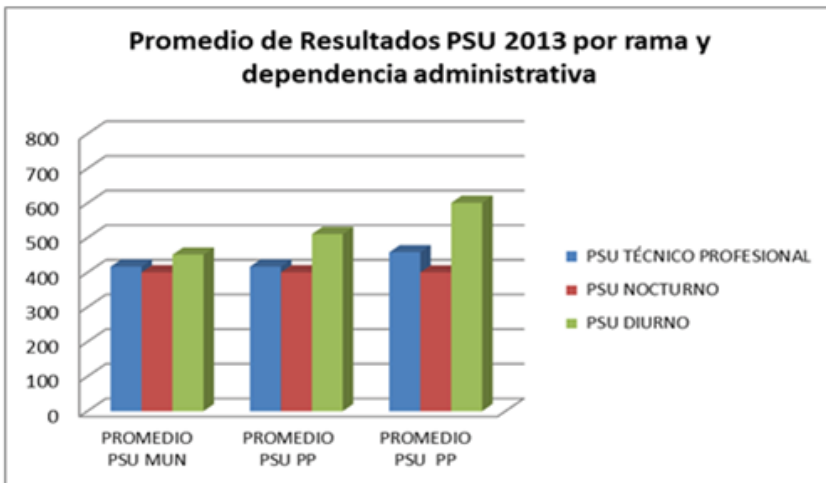
Análisis Simce 8vo básico:

- Las brechas se acentúan desfavorablemente para las escuelas municipales respecto a sus pares subvencionados y particulares pagados, llegando a 21 puntos promedio de diferencia con los particulares subvencionados y 61 puntos con los particulares pagados acrecientan un poco más.
- Los establecimientos educacionales municipales tienen un promedio de 241 puntos, en tanto los particulares subvencionados 262 y, finalmente los particulares pagados 302.

II.1.2.- Comparación resultados PSU 2013 por dependencia administrativa.

(ver gráfico siguiente elaborado por Instituto Libertad):

Gráfico 2: Promedio de Resultados PSU 2013 por rama¹
Y dependencia administrativa

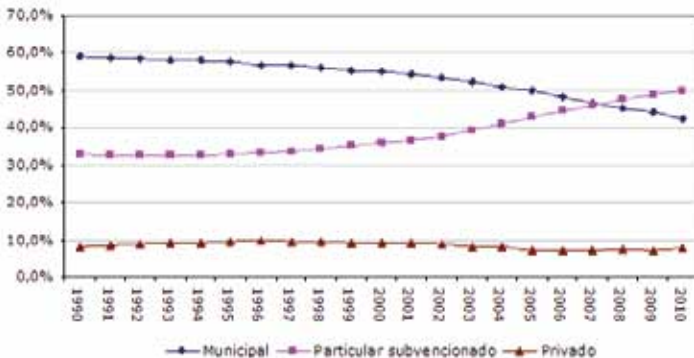


Fuente: Elaboración propia en base a www.demre.cl

- Para un análisis más completo se ha considerado diferenciar no sólo por su dependencia administrativa, sino que también según las diferentes ramas de la educación media; educación técnico profesional, educación científico humanista diurna y la educación científico humanista nocturna.
- Para el caso de la educación técnico profesional los resultados de los municipales son levemente superior que los particular subvencionados en un punto, 417 contra 416 puntos respectivamente, pero más bajos que los particular pagados en 31 puntos.
- La educación media nocturna obtiene el mismo promedio tanto para los establecimientos municipales, como particulares subvencionados y los particulares pagados. Con 400 puntos, se observan algunas diferencias en sus decimales, pero son mínimas.
- Respecto a la educación científico humanista diurna, hay diferencias ostensibles y notorias entre los diferentes tipos de colegios, de más de 50 puntos de diferencia, pasando de 451 puntos en los municipales, a 511 en los particular subvencionados y llegando a los particulares pagados con 601 puntos.

Es decir, existen 150 puntos de diferencia entre los municipales y la educación particular pagada.

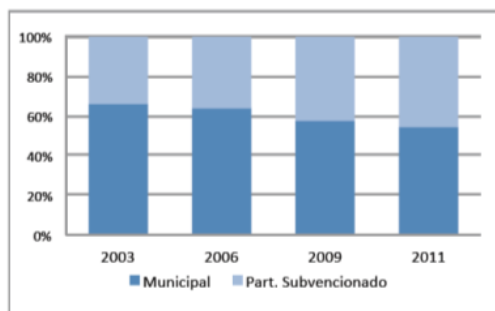
II.1.3.- La evolución de la matrícula nacional muestra como la educación particular subvencionada ha ido ganando alumnos en los últimos años en desmedro de la educación municipal, pasando del 33% el año 1990 al 52% en el año 2013, tendencia que incluso se produce entre los alumnos más vulnerables, en donde la educación municipal pasó de contar con más del 63% de los alumnos más vulnerables el año 2003, a casi el 55% el 2011. El siguiente gráfico de elaboración propia nos muestra esta tendencia en el alumnado escolar en base al tipo de administración de colegios.



El siguiente gráfico elaborado por el CEP con información Mineduc en base a datos CASEN 2011, nos muestra la tendencia en los alumnos más vulnerables, en donde también se observa un traspaso de estos alumnos al sector particular subvencionado.

Situación Actual

- Distribución de la matrícula de los alumnos pertenecientes al 40% más pobre de la población según tipo de colegio:



FUENTE: Informe MINEDUC, en base a datos CASEN 2011

II.2.- Resultados de la educación municipal en función de las características de las comunas (tamaño, ruralidad, inversión por alumno, vulnerabilidad, entre otros):

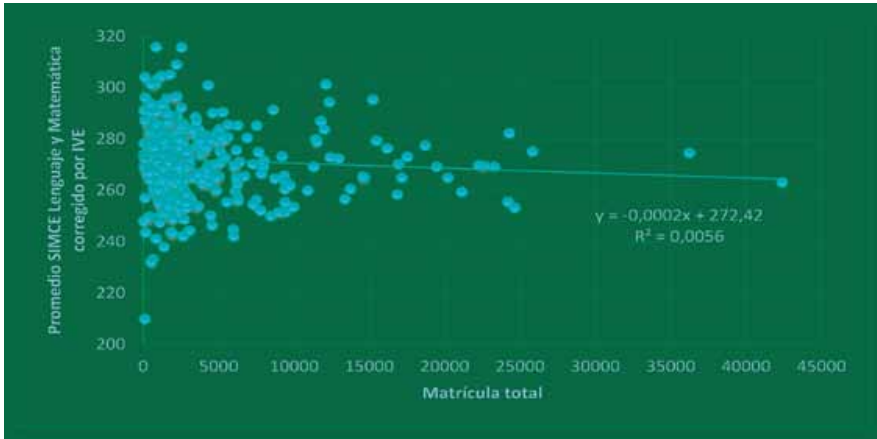
Diferente a los mitos que circulan con abundancia, ni el tamaño de la matrícula, ni el nivel de vulnerabilidad, ni la inversión por alumno, ni por el porcentaje de matrícula rural, ni menos por su estructura administrativa (DAEM o Corporación) son condicionantes de los resultados académicos de nuestras escuelas municipales.

Estudios del CEP y otros centros de estudios así lo demuestran:

II.2.1.- No se observa correlación entre alumnado total de colegios del municipio y sus resultados académicos:

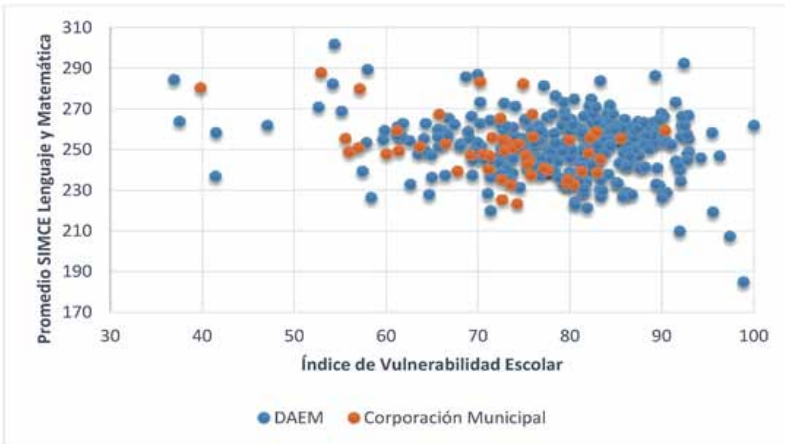
El siguiente gráfico elaborado por el CEP demuestra que municipios con baja matrícula NO MUESTRAN peor rendimiento que los municipios con alta matrícula.

En el eje horizontal vemos el número de los alumnos y en el eje vertical el promedio SIMCE lenguaje y matemáticas corregidos por índice de vulnerabilidad (IVE), y claramente se muestra que no hay una relación clara entre alumnado total y resultados académicos:



II.2.2.- No hay correlación entre dependencia administrativa y resultados académicos.

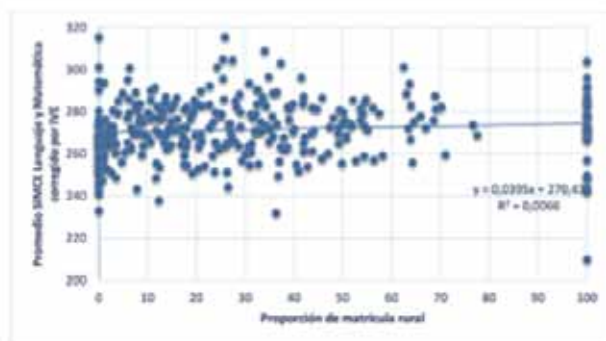
En el siguiente gráfico, creado por el CEP, se observa que tampoco hay una clara correlación según la dependencia administrativa. En el eje horizontal vemos el índice de vulnerabilidad (IVE), y en el eje vertical el promedio SIMCE lenguaje y matemáticas. En color azul están aquellos que son administrados por DAEM, y en rojo aquellos que son administrados por Corporaciones. Observamos que hay DAEM con buenos resultados y otros con bajos resultados, misma situación para las Corporaciones.



II.2.3.- No se observa correlación entre porcentaje de alumnado rural y el promedio Simce lenguaje y matemáticas corregido por IVE.

En el siguiente gráfico, creado por el CEP, no se observa que el porcentaje de alumnado rural sea condicionante en los resultados académicos de los alumnos.

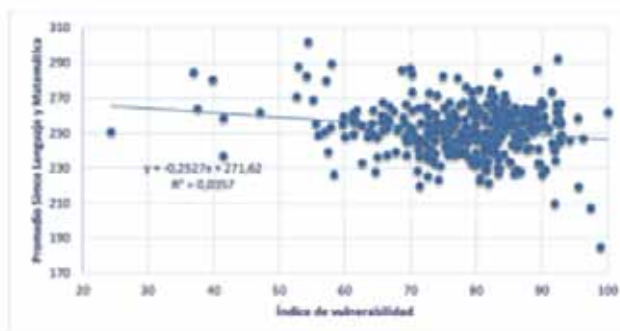
En el eje horizontal vemos el porcentaje de matrícula rural, y en el eje vertical el promedio SIMCE lenguaje y matemáticas corregidos por IVE. Nuevamente vemos de todos los casos, lo que no nos permite inferir que comunas más rurales tienen peores resultados, ya que incluso hay algunas con muy buenos resultados académicos.



II.2.4.- No hay correlación entre la proporción de alumnos vulnerables y los resultados académicos.

En el siguiente gráfico elaborado por el CEP, se observa que tampoco hay una clara correlación según el nivel de vulnerabilidad y el promedio Simce lenguaje matemáticas corregido por IVE.

En el eje horizontal vemos el índice de vulnerabilidad del alumnado, y en el eje vertical el promedio SIMCE lenguaje y matemáticas corregidos por IVE. Observamos municipios que presentan grandes resultados con mucha vulnerabilidad y también casos contrarios.



II.3.- Análisis de las problemáticas de la educación municipal según diferentes expertos y el Consejo asesor presidencial del 2006

Un cambio en la institucionalidad de la educación pública es una modificación mayor que exige un diagnóstico exhaustivo, pues un mero cambio de administrador no resuelve el problema, si no se subsanan las actuales falencias. Es importante, sin embargo, resaltar que, si bien muchos de los problemas se encuentran efectivamente en el nivel institucional, otros escapan a este ámbito. Ello significa que una mejor educación pública requiere de cambios que van más allá de su institucionalidad, aunque por cierto esta última es clave.

Entre los expertos existe relativo consenso sobre cuáles serían los principales problemas que aquejan a la administración de la educación municipal.

i. “Difusión de responsabilidades entre el MINEDUC y el municipio. Por una parte, las responsabilidades técnico-pedagógicas están disociadas de las administrativas. El municipio no cuenta con las atribuciones técnico-pedagógicas para intervenir los establecimientos de bajo desempeño, sino que éstas se encuentran en manos de los Departamentos Provinciales, los que dependen directamente del Ministerio de Educación. Por otra parte, el sistema de evaluación docente, que es uno de los elementos claves para los procesos de autoevaluación de los establecimientos y el diseño de estrategias para el mejoramiento continuo, se encuentra radicado en el Ministerio de Educación y considera en un muy bajo porcentaje la apreciación del director, desincentivando la implementación de sistemas descentralizados de evaluación.

ii. Rigidez del Estatuto Docente: Esto lleva a una difusión de responsabilidades entre el sostenedor, los directores de establecimientos y el cuerpo docente. Actualmente, ni el Alcalde ni los directores de los establecimientos escolares cuentan con las atribuciones necesarias para poder administrar de forma efectiva los establecimientos, especialmente en los aspectos pedagógicos. Los concursos de profesores titulares son por antecedentes y no por perfil profesional, impidiendo ajustar los requisitos a las necesidades locales, y las normas que regulan los concursos diluyen las responsabilidades entre el municipio, el director y el cuerpo docente. Además, los municipios y directores carecen de atribuciones para remover a los docentes de bajo desempeño y establecer los salarios de su cuerpo docente, dejando poco espacio para implementar políticas que premien el mérito.

iii. Conflictos de intereses políticos. Por un lado, no hay incentivos políticos para desempeñar una buena labor en el ámbito educacional, pues la reelección de los alcaldes no depende de sus desempeños en este ámbito (el servicio de educación compite con otros servicios que tienen un impacto más notorio en la vida cotidiana de los vecinos, como por ejemplo el aseo, la seguridad, la oferta para los adultos mayores, el servicio de atención médica, etc.; además, los padres tienen la opción de elegir colegios particulares subvencionados). Por otro lado, los alcaldes muchas veces no están dispuestos a tomar decisiones que son políticamente costosas pero necesarias, como por ejemplo fusionar escuelas, ajustar la planta docente, asegurar el servicio educativo impidiendo tomas, etc. Asimismo, se observa que el área de educación se presta para pagar favores políticos, primando la preferencia política antes que los antecedentes profesionales a la hora de elegir el personal. Esto explicaría en parte las falencias en los recursos humanos de los municipios para administrar la educación pública, cuyo personal no cuenta con las capacidades técnicas y profesionales adecuadas para esta tarea. Si bien la Ley N° 20.501 perfeccionó los procesos de selección para los jefes de la División de Administración de la Educación Municipal (DAEM) y directores de escuela, en la última elección de alcaldes presenciamos cambios injustificados de jefes DAEM y de directores. Así, la calidad del servicio educativo queda al arbitrio del alcalde de turno. Esto conlleva bajos incentivos para políticas de largo plazo que vayan más allá de un período alcaldicio.

iv. Al no tener giro único, el municipio debe hacerse cargo de una serie de servicios, perdiendo relevancia el ámbito educacional.

v. La Educación municipal funciona con reglas más restrictivas que la educación particular subvencionada en gestión de recursos humanos, en gestión financiera como por ejemplo las restricciones para acceder a créditos de largo plazo, lo que dificulta la implementación de estrategias de planificación de largo plazo y la adaptación a cambios demográficos que impactan la oferta municipal, y está sometida a más controles legales y administrativos

vi. Los municipios no han transferido competencias a sus escuelas, careciendo los directores de escuelas las atribuciones necesarias para gestionar sus establecimientos con liderazgo”.

Fuente: “Desmunicipalización para la nueva institucionalidad del sector público”, CEP, agosto 2014.

A estas falencias propias de la actual institucionalidad de la educación pública se le deben sumar la falta de una carrera docente atractiva, que atraiga a jóvenes con talento y vocación a esta profesión, y retenga a los mejores docentes y los incentive para que se desempeñen de la mejor forma posible; y entregar apoyo efectivo y oportuno a los docentes en ejercicio para su mejoramiento continuo. Si bien estas falencias afectan al conjunto del sistema subvencionado, se agudizan en el sector municipal por las restricciones que impone el Estatuto Docente.

Por último, es importante mencionar que se observa una gran dispersión en el desempeño escolar de los diferentes municipios, que no se explica por el nivel socioeconómico. Además, así como hay municipios con un desempeño deplorable, hay otros que obtienen excelentes resultados. Ello nos lleva a pensar que el modelo municipal puede ser una alternativa válida para la administración de las escuelas públicas, pero su actual diseño requiere de perfeccionamiento. Por otra parte, si comparamos el desempeño de los municipios que han delegado la administración de sus establecimientos escolares en Corporaciones con los municipios que administran sus establecimientos (DAEM), advertimos que no existe una diferencia importante en el rendimiento.

II.4.- Aspectos que explicarían los rendimientos de las mejores municipalidades de Chile en términos de resultados académicos de sus alumnos.

Los aspectos que provocarían un alto impacto en la calidad de las escuelas municipales, que surgen de la observación de las mejores municipalidades en logros educativos, serían:

- 1.- Los que cuentan con una política educativa explícita, centrada en lo técnico pedagógico y en la enseñanza en sus escuelas.
- 2.- Tienen distintos modelos de organización y gestión: los hay más y menos centralizados al interior de la comuna (delegar autonomía a los establecimientos en distinto grado y ámbitos); con distintas modalidades de apoyo y soporte técnico pedagógico a los escuelas (internas, o contratación de apoyos externos); y distintas formas de incorporar y estimular el buen desempeño de directivos y docentes, y de involucrarlos en la acción.
- 3.- Respaldo político del Alcalde y Concejo Municipal. Ambos comparten una visión de mediano plazo respecto de la importancia de la educación en la comuna, que informa sus decisiones. No actúan en función de presiones políticas o partidarias, clientelares, o demandas de corto plazo.
- 4.- Existencia de una visión estratégica para la educación en la comuna compartida entre autoridades políticas y técnicas, y los directores de los colegios.

5.- Trabajo profesionalizado. La estrategia de mediano plazo se traduce en metas y planes de acción concretos y realistas: se identifican responsables, se supervisan los resultados, se maneja información en distintos niveles. Hay traslado de responsabilidad a los colegios. Existen formas de trabajo participativas, con implicación de las comunidades escolares.

6.- Orden y administración financiera responsable: hay claridad respecto de ingresos y gastos por establecimiento y por categoría de gastos.

Fuente: datos del investigador Dagmar Raczynski

III.- PROPUESTAS DE CENTROS DE ESTUDIOS Y EXPERTOS EDUCACIONALES

III.1. Propuesta de Sylvia Eyzaguirre del CEP

Esta investigadora no parte de la base que se deba quitar los colegios a las municipalidades, y deja abierta como opción que se enfrenten los problemas de la educación municipal sin desmunicipalizar.

Para el CEP el diseño de cualquier nueva institucionalidad implica abordar cuatro cuestiones claves: 1) unidad geográfica, 2) legitimidad democrática, 3) tareas y atribuciones, y 4) financiamiento.

- **Unidad Geográfica**

¿Cómo se dividirán las escuelas geográficamente, por comuna, provincia o por una unidad más grande como la regional?

Todos los estudios y evidencias internacionales señalan que el ideal es un sistema descentralizado y que la toma de decisiones debe estar lo más cerca posible de la comunidad educativa.

En un sistema donde las escuelas gozan de alto grado de autonomía, se hace menos necesario un nivel intermedio más próximo a la comunidad escolar que atiende; pero en sistemas donde las tomas de decisiones se encuentran radicadas, en parte importante, en el nivel intermedio, se vuelve sumamente relevante la proximidad de este nivel con su comunidad. Ello es consistente con la evidencia internacional. Nueva Zelandia es el ejemplo extremo de autonomía absoluta de las escuelas y en este sistema no existe un nivel intermedio, relacionándose el Ministerio de Educación directamente con las escuelas. En países donde parte importante de la toma de decisiones se encuentra en el nivel intermedio, como Japón, Finlandia, Suecia o Canadá, se observa que éste se encuentra en estrecha relación con la comunidad, ya sea porque se encuentra radicado en los municipios, que son las unidades geopolíticas más pequeñas (Suecia, Finlandia, Inglaterra), o porque la comunidad participa activamente en la toma de decisiones de este nivel intermedio integrando los consejos que dirigen estas unidades (Canadá y Estados Unidos). Esto implica que el tamaño de la unidad geográfica que se determine tiene implicancias para la forma de gobierno de los niveles intermedios. Macrounidades exigen un enorme traspaso de cuota de responsabilidad a las escuelas, mientras que microunidades permiten mayor control desde el nivel intermedio.

• Legitimidad Democrática

Otro aspecto clave en el diseño del nuevo sistema y muy vinculado a la unidad geográfica es la legitimidad democrática de la nueva institucionalidad. ¿Cuál es la legitimidad democrática que tendrán las unidades que administrarán la educación pública? Las dos vías para legitimar democráticamente este tipo de instituciones son la dependencia de autoridades políticas, electas democráticamente, o la participación ciudadana.

Por lo general, se observa que los niveles intermedios, que se legitiman a través de autoridades políticas electas democráticamente, están radicados en los municipios, cuyo responsable político es el Alcalde, elegido directamente por la comunidad. Esta decisión responde a tres factores importantes:

1) Para que sea lo más efectiva posible, la toma de decisión debe estar lo más cerca posible de la comunidad, siendo el tamaño de los municipios en comparación con las provincias y regiones más adecuado para este propósito.

2) Dado que la educación juega un papel fundamental en la transmisión cultural de una comunidad, el responsable debe gozar de legitimidad ante la comunidad. El Alcalde es la autoridad política electa democráticamente más cercana a las comunidades y, por ende, está en mejor situación para responder a las necesidades de su comunidad.

3) Los municipios aportan recursos a la educación local, reclamando por ello un legítimo involucramiento en las decisiones que se tomen.

Ahora bien, dado que el Gobierno ha optado muy probablemente por quitar al Alcalde la responsabilidad de la administración de las escuelas y liceos, resulta fundamental la pregunta por cuál será la fuente de legitimidad de las nuevas entidades que administrarán la educación pública. Una opción es que dependan directamente del Ministerio de Educación, radicando la legitimidad en el Presidente de la República. La tendencia actual va en la dirección opuesta: separar las funciones de provisión de la del diseño de la política pública y la fiscalización. Existen al menos tres problemas con esta alternativa: 1) la autoridad no cuenta con legitimidad local y eso implica que puede no representar los intereses y necesidades de las comunidades; 2) al ser el Ministro de Educación quien en última instancia es el responsable político por los resultados nacionales, pierden peso los resultados comunales y sus problemas se diluyen en el promedio nacional, y 3) la dependencia del gobierno central implica conflictos de intereses políticos, pues nuestra experiencia indica que existe una alta presión por llenar cargos técnicos con perfiles políticos. Precisamente, para evitar estos nudos conflictivos, los sistemas de mejor rendimiento han avanzado hacia la descentralización, radicando la responsabilidad política de la administración de la educación pública en los gobiernos locales. Estos mismos problemas se encuentran a nivel de gobernador y de intendente en nuestro país, pues son nombrados por el Presidente de la República.

Otra alternativa es radicar el gobierno del nivel intermedio en un “Consejo ciudadano”, como es el caso de Canadá y Estados Unidos, cuyos miembros son electos democráticamente. Las ventajas de estos consejos consisten en:

- a) estar legitimados por la comunidad a la que atienden, al representar la mirada de los residentes locales y ser electos por estos mismos;
- b) estar en mejor situación para garantizar neutralidad política, lo que posibilita una mirada de largo plazo respecto de los desafíos que esa comunidad enfrenta en el ámbito educacional,
- c) entregar estabilidad y continuidad a los proyectos educativos de la comuna. Esta alternativa no está, sin embargo, exenta de dificultades. La experiencia en Estados Unidos y Japón señala que las elecciones democráticas de los miembros del consejo no garantizan neutralidad política. La experiencia de Japón fue negativa, pues las elecciones de los miembros se hicieron sobre bases políticas; gremios importantes con intereses tenían el poder para lograr elegir miembros que representaran sus intereses y las personas con mayor poder eran electas más fácilmente. Esto llevó a Japón a cambiar la forma de elección de los miembros, terminando con la elección democrática. En Estados Unidos también se observan problemas de esta índole, quedando los consejos capturados por grupos de intereses, especialmente por el gremio de los profesores. La otra dificultad de los consejos es la capacidad técnica de sus miembros y la disparidad en capacidades entre unidades geográficas. Estas dificultades señalan la importancia que tiene la definición de los miembros del consejo, radicando aquí el principal desafío de esta alternativa.

• Tareas y Atribuciones

Resulta imprescindible que las funciones de cada estamento del sistema escolar estén muy bien definidas, de manera de terminar con la duplicidad de funciones que existe en la actualidad entre el proveedor del servicio educativo y el Ministerio de Educación, y evitar la duplicidad de funciones entre los gobiernos de las nuevas entidades (Ministerio de Educación, Consejos educacionales o Alcaldes) y sus directores ejecutivos.

• Financiamiento

Con todo, es importante que el financiamiento de la educación pública no sea discriminatorio entre alumnos iguales, sino que sea adecuado para asegurar una oferta de calidad y equitativo para suplir las falencias de los alumnos de familias más desaventajadas.

La entidad que administre la educación pública debería financiarse con los recursos de la subvención, de manera de evitar tratos discriminatorios con los niños que asisten al sector privado. Esto implica que las unidades geográficas deben tender a ser lo más homogéneas posible en términos de matrícula, para que los recursos que reciban los estudiantes sean similares. No se debe confundir la forma de financiamiento de las entidades administradoras con las mayores exigencias en términos de gastos que impone el actual Estatuto Docente al sector público. Este segundo aspecto debe ser abordado en el proyecto de carrera docente, cuyo financiamiento debe corregir posibles asimetrías.

Por último, la definición de las unidades geográficas así como el tipo de institucionalidad de la educación pública deberían estar sujetos también a consideraciones económicas, buscando que el nuevo modelo sea costo efectivo.

Consideraciones: Dadas la magnitud de esta reforma y la dificultad de prever los problemas que depara la nueva institucionalidad, resulta fundamental “pilotear” el nuevo modelo antes de hacerlo extensivo a todo el sector público. Ello permitiría ir perfeccionando el modelo a medida que se implementa, y así evitar problemas de envergadura. Su extensión al resto del sistema debería estar condicionada a evidencia de mejores resultados.

Debido a que un cambio de esta naturaleza toma tiempo, es recomendable partir por aquellos municipios de peor desempeño, que son precisamente los que requieren urgentemente una intervención y donde es más difícil producir un retroceso en el rendimiento. Asimismo, es imperativo perfeccionar el actual sistema de municipalización, subsanando sus falencias, pues se debe fortalecer el grueso de la educación pública durante la transición al nuevo modelo. Como no sabemos si la nueva institucionalidad traerá consigo los resultados que esperamos, es importante monitorear el desempeño de los municipios una vez subsanadas las falencias, pues puede convertirse en una mejor alternativa que la nueva institucionalidad.

En línea con la tendencia internacional e independientemente del modelo por el cual se opte, debería avanzarse en entregar mayor autonomía a las escuelas sujeta a criterios de desempeño. Esto implica, por una parte, empoderar a los directores de los establecimientos para que puedan gestionar con liderazgo sus instituciones, entregándoles las atribuciones necesarias para que puedan seleccionar a sus docentes según las necesidades del proyecto educativo, evaluar el desempeño de su cuerpo docente, materializar las estrategias de mejoramiento continuo y desvincular a los docentes de bajo rendimiento. Por otra parte, se podría ofrecer la posibilidad de autogobierno a los establecimientos que muestran excelentes resultados, como en Nueva Zelandia o en Inglaterra, de manera que los municipios, al igual que las nuevas entidades, puedan concentrarse en fortalecer a los establecimientos que muestran peor rendimiento. Ello permite un mayor involucramiento de la comunidad en la educación, fomentando la participación de los diferentes actores y se empodera a las familias en la toma de decisiones, con lo que la escuela respondería de forma mucho más directa a las necesidades de esa comunidad. Este beneficio estaría sujeto al buen rendimiento del establecimiento y al acuerdo y compromiso de la comunidad educativa.

En relación con las nuevas entidades a cargo de administrar los establecimientos escolares públicos, se debe resguardar que las nuevas unidades geográficas sean proporcionales al grado de responsabilidad que les compete: entre más poder concentren, más pequeñas y cercanas a la comunidad local deberían estar.

*Fuente: “Desmunicipalización para la nueva institucionalidad del sector público”,
CEP, agosto 2014.*

III.2.- Propuesta de Mario Weissbluth

En su libro Cambio de Rumbo, el fundador de Educación de 2020 plantea sus ideas acerca de la gestión de la educación pública, en donde parte de la base que se deben quitar los colegios a las municipalidades, pero debe mantener la administración de los colegios a nivel local, en los llamados “distritos escolares”.

La desmunicipalización, señala, no es una panacea, pero la premisa es que los municipios no tienen interés o facultades para gestionar adecuadamente la educación, y sus incentivos estarán siempre orientados en el corto plazo y el clientelismo político.

En base a sus supuestos propone:

1. Establecer un ente responsable dentro del Mineduc, y dejar de ser un dueño negligente respecto de sus propias instituciones como ha sido hasta ahora el Mineduc. Esto requiere la creación de una Agencia Nacional de la Educación Pública como servicio autónomo dependiente del Mineduc, que cumpla con un rol similar al del Sistema de Empresas Públicas, que vela por el adecuado desarrollo de estas, sin intervenir directamente en su gestión. Dentro de las funciones más relevantes estará velar por el desarrollo y crecimiento de la educación pública, por la profesionalización de sus cuerpos directivos locales, fomentar la inversión y adquisición de nuevas escuelas públicas en territorios de baja cobertura, así como la capacidad de intervenir una corporación local o municipio.

2. La administración de los colegios públicos se haría localmente, tal como en todos los países avanzados. Estos serían los distritos escolares.

3. El cambio debe ser paulatino, con pruebas piloto, y en una década aspirar a que la educación pública sea administrada por distritos escolares que no tengan injerencia significativa de los alcaldes.

4. Se debe aplicar un plan inmediato de intervención del tercio de comunas con peores resultados académicos y mayores caídas de matrícula y que son los principales responsables del deterioro de la educación pública.

Fuente: Weissbluth, M. Cambio de Rumbo (2013).

III.3.- Propuesta de Cristian Bellei (investigador U. De Chile)

Gabriel Gutiérrez (coordinador políticas públicas PUC)

Dagmar Raczynski (directora de asesorías para el desarrollo)

Los expertos parten de la base que se debe desmunicipalizar, pero que esto no solucionará por sí mismo los diversos problemas que hoy enfrenta la educación pública, sino que se requiere del diseño de un sistema nacional coherente y responsable de fortalecerla, pero también de un ajuste a una serie de entramados políticos que no hacen más que debilitarla (aspectos como el financiamiento compartido, el copago, entre otros).

Todas estas propuestas se articulan en torno de una definición que entiende que la educación pública realiza contribuciones insustituibles al bien común, que debe ser objeto de un trato prioritario y privilegiado por parte del Estado, y constituir el eje central del sistema educativo.

Algunos puntos relevantes que plantean como pasos a seguir:

1.- Al igual que Weissbluth, señalan la necesidad de formar una “institución nacional especializada”, que tome la forma de un sistema descentralizado, y que gobierne a las corporaciones locales mediante mecanismos eficientes, tales como convenios de desempeño. Pero señalan que la creación de un nivel intermedio entre el Estado central y las escuelas no asegura por sí misma una mejora en la calidad de la educación. Para funcionar adecuadamente, los sistemas descentralizados requieren de un Estado fuerte, capaz de definir y encauzar prioridades de política, regular el sistema, y garantizar su financiamiento. Además, es clave que la institucionalidad identifique qué funciones son mejor asumidas por el nivel nacional, el intermedio, y por las escuelas, así como espacios de autonomía y de colaboración entre estos tres niveles.

Un sistema fuerte, coherente e integrado, exige una entidad nacional: un servicio público de educación, autónomo y descentralizado que se encarga de:

- Diseño de políticas, normas, planes y programas que aseguran educación de calidad y equivalente en los distintos territorios, y se orienta hacia la equidad; establece y asegura metas de cobertura, acceso y permanencia de los estudiantes.
- Vela por la eficiencia y eficacia de los servicios locales, fortaleciendo sus capacidades técnicas, supervisado su funcionamiento a través de compromisos de gestión de procesos y resultados, apoyando el fortalecimiento de las competencias de su personal, acompañando el diseño de sus presupuestos y su gestión administrativa. Esta entidad debe encargarse de apoyar, evaluar, sancionar y, cuando corresponda, remover a las autoridades de nivel intermedio.

Y respecto a los organismos intermedios presentan los siguientes atributos:

- Asumen un papel de bisagra entre la base del sistema (las escuelas) y la política nacional, permitiendo una mejor coordinación entre ambos. Esto distiende la tensión que aparece entre escuela, municipio y ministerio, cuando se deben ejecutar programas que no necesariamente se adecúan a la realidad o necesidades locales. Además, buscan vínculos con otros actores locales que podrían apoyar el trabajo escolar.
- Su actuar está marcado por un liderazgo coherente, mejora de la calidad de la educación. Además, cuentan con competencias administrativas y de gestión de recursos.
- DAEM o Corporación Educacional con recursos humanos dedicados exclusivamente al tema pedagógico, lo que asegura un trabajo directo de soporte a los establecimientos, que puede estar mediado por terceros. La mayor parte del personal no se dedica a la administración de la educación.

En síntesis, en un sistema de educación pública fuerte, coherente e integrado, las autoridades de nivel intermedio son entidades con giro único, especializadas en educación, que cumplen las siguientes funciones:

1) Contextualizan políticas nacionales a la realidad territorial, social y cultural de establecimientos y estudiantes;

2) En el entendido de que las escuelas son la instancia central desde la cual es posible promover el mejoramiento de la calidad de la enseñanza, las apoyan y fortalecen en los aspectos técnico-pedagógicos;

3) Asumen la administración de la educación, y velan por que el financiamiento sea acorde a las necesidades de las escuelas;

4) Operan en un esquema que permite generar visión y proyectos de largo plazo: sus autoridades se seleccionan atendiendo criterios técnicos, y con independencia de ciclos políticos.

- Respecto al financiamiento, no puede sostenerse solamente a través del actual sistema de financiamiento de subvenciones según el número de alumnos. Se requiere de un sistema con presupuesto propio, que le permita cumplir con sus obligaciones en materia de mejoramiento y calidad. Además, debiera contar e manera complementaria con fondos de desarrollo, que permitan —por ejemplo— mejorar y ampliar la infraestructura de la educación pública.
- A esto se suma un conjunto de medidas propuestas, entre las que se cuentan:

- o Relegitimación social de la educación pública. La municipalización no fue un proceso socialmente validado, y generó una desconfianza y desprestigio hacia el sistema público, lo que es imperativo revertir.
- o Modificar todas aquellas políticas que implican un perjuicio para la educación pública.
- o Generar una nueva carrera profesional docente, que atraiga a los mejores estudiantes al aula y les ofrezca razones de peso para permanecer en la docencia, esto implica, regular la carrera docente de todos los profesores que trabajan en escuelas financiadas por el estado, sean públicas o privadas. Caso contrario, se genera una asimetría que, además de debilitar a la profesión docente, perjudica a la educación pública.
- o La eficacia del sistema de educación pública que se implemente podrá evaluarse en primer lugar a través de la simple medida del aumento de la matrícula. En términos generales, cuando la mayoría de los estudiantes del país se eduque en este sistema, y reciba mediante él una educación de calidad, equitativa, e integradora, pertinente a su experiencia cotidiana y cultura, y a la vez universalista.

III.4.- Proyecto de desmunicipalización del Gobierno 2010-2014. Administración de Sebastián Piñera

La administración Piñera envió al Congreso un proyecto de ley que crea las Agencias Públicas de educación local. El proyecto se encuentra todavía en su primer trámite constitucional y debe ser revisado por las comisiones de Educación y de Hacienda de la Cámara de Diputados.

La propuesta básicamente consistía en:

- La creación de Agencias de calidad descentralizadas, encargadas de administrar los establecimientos educacionales. Estas serían presididas por el Alcalde de cada comuna.
- Respecto al financiamiento contempla un cambio sustantivo al sistema de financiamiento, pues mantiene la lógica de las subvenciones del Estado, sumado a fondos de los Gobiernos Regionales.
- También se trata de un sistema mixto, pues señala que las comunas que tienen buen funcionamiento bajo el actual sistema pueden mantenerse así. Por esto para algunos no era un proyecto propiamente tal de desmunicipalización pues los municipios que lo hagan bien tengan la opción de mantener la administración de la educación. Aquellos que lo hagan mal, se crean agencias con participación de centros de padres y municipios.

Este último punto de un sistema mixto generó mucha controversia, pero incluso desde la Asociación de Municipalidades no se cerraron del todo a la idea. Según Gonzalo Navarrete (ACHM): “Si hay algún municipio que puede mantener algún tipo de gestión, es un tema completamente abierto, siempre que cumplan ciertos estándares y no puedan establecer nuevas segregaciones. De los 345 municipios, no más de 20 tienen sustento económico para hacerlo, pero si están bien regulados y que no dependan de la voluntad del alcalde”.

III.5.- Propuesta del Instituto Libertad frente a la Desmunicipalización

El análisis del Instituto Libertad ha puesto como prioridad principal el poner el foco en la calidad de la educación y sus causantes, NO en el traspaso al poder central de la educación municipal.

Este estudio parte de la necesidad de fortalecer la descentralización del país, y del análisis cualitativo de la educación municipal actual, donde señalan que los problemas mayores están en 1/3 de las municipalidades, y no en el 100% de las municipalidades.

Considerando la importancia de descentralizar de manera efectiva el país, y que se busque otorgar mayores atribuciones en lo político, administrativo y fiscal a las regiones y comunas del país, ven como un despropósito desmunicipalizar la educación pública, ya que atentaría precisamente contra el principio de descentralización, sacrificando dos tercios de la educación pública municipal que obtiene buenos resultados, atenta contra la libertad de los padres de poder elegir dónde quieren matricular a sus hijos, y además no mejora el desempeño docente que es lo que a partir de experiencias exitosas en otros países del mundo se ha realizado y que efectivamente contribuye a una mejora en la calidad de la educación en el mediano y largo plazo.

Es más, postulan que desmunicipalizar contribuiría a burocratizar aún más los procesos educativos y llevar adelante reformas no solo en lo administrativo sino también en lo fiscal.

Por ende, el foco de atención debe estar centrado en mejorar los aspectos deficientes que originan una baja en la calidad de la educación. Para el Instituto Libertad, los problemas críticos no son generados por las municipalidades, sino que el gran problema se encuentra en la calidad de nuestros docentes y la carrera docente.

Para hacer frente a los problemas reales de la educación municipal proponen las siguientes acciones:

1.- Que a través de la mejora en la instrucción, capacitación constante y evaluación de los profesores, sumado a una batería importante de incentivos y sobre todo a través de la dignificación de lo que significa la carrera docente en Chile, es posible revertir los resultados académicos de los estudiantes a nivel municipal.

No se puede olvidar que docentes con bajo desempeño generan estudiantes con bajo desempeño, y al revés aquellos docentes con buen desempeño generan estudiantes con buenos resultados.

Para lograr lo anterior, es necesario conseguir las personas aptas para ejercer la docencia, desarrollarlas hasta convertirlas en instructores eficientes y garantizar que el sistema educativo sea capaz de brindar la mejor instrucción posible a todos los estudiantes.

Además se debe mejorar el status que se le da al profesor, fomentando por ejemplo el pago de buenos salarios al inicio de la vida profesional.

Por otra parte, la capacitación debe ser contante con el objetivo de detectar y mejorar las posibles falencias que se observen durante toda la carrera docente.

2.- La educación municipal debe ser aquella que más atención reciba si queremos mejorar los resultados.

3.- Un mejor desarrollo para la educación municipal se asocia principalmente a los instrumentos que seamos capaces de entregar a los sostenedores de los colegios así como también al municipio.

Para nadie es una novedad que los recursos son escasos, cosa que afecta enormemente al desarrollo de mejores incentivos para los profesores, así como la infraestructura y los recursos tecnológicos, ambientes adecuados para los estudiantes, entre otras muchas variables que determinan el buen rendimiento de un alumno.

Fuente: Estudio número 41 "Diagnóstico y Recomendaciones para la Educación Municipal en Chile. Una Perspectiva en base a los Resultados Académicos y de Evaluación Docente". Abril 2014.

III.6.- Proyecto de Desmunicipalización de la Asociación Chilena de Municipalidades, ACHM

Esta Asociación de alcaldes sostiene que sólo 50 comunas de las 345 municipalidades existentes a nivel nacional están en condiciones de manejar sus escuelas con ciertos estándares de calidad.

En su proyecto de Desmunicipalización hay cuatro ejes:

- El traspaso de la administración a una nueva estructura pública descentralizada a cargo del Estado, como podrían ser los Servicios Locales de Educación que propone el nuevo gobierno. Esto significaría el traspaso de las relaciones contractuales de todos los funcionarios al Mineduc.
- Cambiar el concepto de sostenedor por uno de gestión educacional y con un nuevo concepto de calidad más allá del Simce y PSU.
- Reformular el modelo de financiamiento, que actualmente se reduce a la subvención escolar por asistencia, emigrando a un sistema de aportes basales directos a las instituciones, asociadas a un programa de calidad.
- Resolver la inequidad territorial producto de la municipalización, pues cuando se implementó se asumió que todos los municipios tenían la misma capacidad y los mismos recursos para hacerse cargo de la gestión de los colegios.
- Y el último tiene que ver con el carácter normativo, especialmente en las diferencias que hay entre los particulares subvencionados y los municipales.
- Por último, también presentaron al Ministro de Educación la posibilidad de condonar la deuda histórica que tienen los municipios, que según cifras de la Asociación ascendería a los 200 mil millones de pesos, porque según los alcaldes no son deudas de los municipios, sino que el responsable fue un sistema que no fue capaz de financiar el modelo.

Sin embargo, no todos optan por este modelo:

Incluso el Alcalde de Maipú y Presidente ACHM se muestra abierto a la posibilidad que las comunas que tengan una buena gestión puedan seguir adelante: ***“Yo no me imagino una reforma de este tipo de la noche a la mañana cambiando todo el sistema. Debe ser progresiva, donde debemos partir por las comunas con más carencias y así avanzar a las comunas con mayor complejidad y por qué no también podría quedar un espacio para aquellas comunas que quieren quedarse con la educación municipal. Habrá que buscar las condiciones dentro de la reforma para poder establecer un sistema que funcione así”.***

III.7.- Visión de Libertad y Desarrollo sobre Desmunicipalización

Para Libertad y Desarrollo llevar a cabo una reforma tan compleja como la desmunicipalización, puede llevarnos a un fracaso comparable con el Transantiago.

En su libro *La Buena Educación* plantean una serie de interrogantes y juicios acerca de la idea de desmunicipalizar la educación pública, en donde básicamente proponen esperar la maduración de todos los cambios que se han efectuado en el último tiempo:

“Legislar para terminar con la dependencia municipal de las escuelas sin resolver las cuestiones de fondo sería poco sensato. Lo más adecuado es dejar que opere la institucionalidad actual que fue recién reformulada, ayudándose de los cambios que se están llevando a cabo y de los mayores recursos que se están destinando, pero que todavía no muestran resultados, como la implementación de la Ley SEP, de la Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, de Agencia y de Calidad y Superintendencia de Educación. A ello se suman los incentivos recién creados para atraer alumnos más talentosos a estudiar pedagogía y para una mejor habilitación de los profesores que ejerzan en el sistema público”

Señalan que la desmunicipalización se ha visto como la solución mágica que salvaría la educación pública, sin embargo, hay una serie de aspectos que se deben tener en cuenta, como por ejemplo:

- ¿Quién se hará responsable de los resultados de los colegios?,
- ¿Quién será el representante en términos de rendición de cuentas?,
- ¿Tendrá realmente los incentivos para desempeñar adecuadamente la tarea?,
- ¿Cómo se hará la transición al nuevo sistema?,
- ¿Qué ocurrirá con los recursos que entregaban los municipios?,
¿Qué pasará con las deudas de arrastre?,
¿Cuál será la relación de los nuevos organismos con la comunidad y con la municipalidad?,

Fuente: Libertad y Desarrollo. La Buena Educación. 2012.

III.8.- Análisis de costos de la Reforma Educativa según Acción Educar

En un estudio publicado en El Mercurio el día 8 de febrero 2015, la fundación Acción Educar cifra el costo de desmunicipalizar la educación pública en más de US\$ 1.389 millones.

Se desglosan estos costos de la siguiente manera:

- 1.- US\$ 435 millones costaría indemnizar a los profesores en el caso que el Estado decidiera ajustar la dotación en aquellas zonas donde la matrícula sea demasiada escasa. Se estima aproximadamente 18 mil profesores a indemnizar.
- 2.- US\$ 404 millones en adelanto de subvenciones que han recibido los municipios de parte del Estado.
- 3.- US\$ 260 millones producto de las deudas de arrastre de los municipios, si es que se pasa la dependencia de las municipalidades al Estado.
- 4.- US\$ 290 millones que son los aportes que hacen las mismas municipalidades a los colegios, y que ya no se dejarían de entregar.

IV. SÍNTESIS DE LA DISCUSIÓN PARLAMENTARIA DE LA REFORMA EDUCACIONAL, CON FOCO EN DESMUNICIPALIZACIÓN

El foco de la discusión pública el 2014 estuvo claramente focalizada en la reforma que pone fin al lucro, copago y selección, que apunta principalmente a los colegios subvencionados en sus efectos, y a una agenda corta de la educación pública donde se están inyectando más recursos económicos a los colegios municipales.

La Reforma aprobada el pasado 31 de enero de 2015 que pone fin al lucro, selección y copago, tiene un sentido muy importante para los ideólogos de las reformas educativas de la Nueva Mayoría. Ya se indicó en las propuestas de acción de Bellei, Gutiérrez y Raczynski, en donde planteaban que no sólo es importante una reforma estructural a los colegios públicos, sino que cambiar las reglas del juego para los colegios particulares subvencionados, ya que las que existen hoy afectan negativamente a los colegios municipales.

Respecto a la desmunicipalización propiamente tal no existe a la fecha una propuesta concreta, sino que algunos anuncios hechos por el Ministro Nicolás Eyzaguirre, en donde ha manifestado que “la desmunicipalización va a ser hecha con los municipios, no contra los municipios, y la futura educación va a tener raigambre local y los alcaldes van a tener una palabra muy central. No queremos llevar las cosas a la estratósfera, queremos educar desde la base”.

Sin embargo, el mismo Ministro ha sido claro en señalar que los colegios no seguirán en manos de los Alcaldes, ya que “la situación de los municipios no es igual para todos. Si concebimos la escuela pública como un espacio de encuentro, no puede ser que sean de distinta realidad. Acá no estamos haciendo la revolución bolchevique, estamos haciendo algo en lo que estamos atrasados”.

Se ha escuchado a parlamentarios de la Nueva Mayoría que han hablado con claridad de que la municipalización se acabó, pero que todo cambio debe hacerse paulatinamente.

La postura bastante generalizada entre los parlamentarios de la Alianza por Chile, es que no encuentran sentido quitarle los colegios a aquellas comunas que hoy lo están haciendo bien, y están más en la línea de enfrentar los problemas que la municipalización enfrenta hoy, además de destinar la mayor cantidad de recursos a mejorar la carrera docente y el problema de financiamiento de nuestra educación pública.





PLAN DE TRABAJO

Síntesis de procesos y acciones colectivas
para la realización de propuestas
en el ámbito de la educación pública



“DIRIGIDO POR EL COMITÉ EJECUTIVO DE EDUCACIÓN”

ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE CHILE



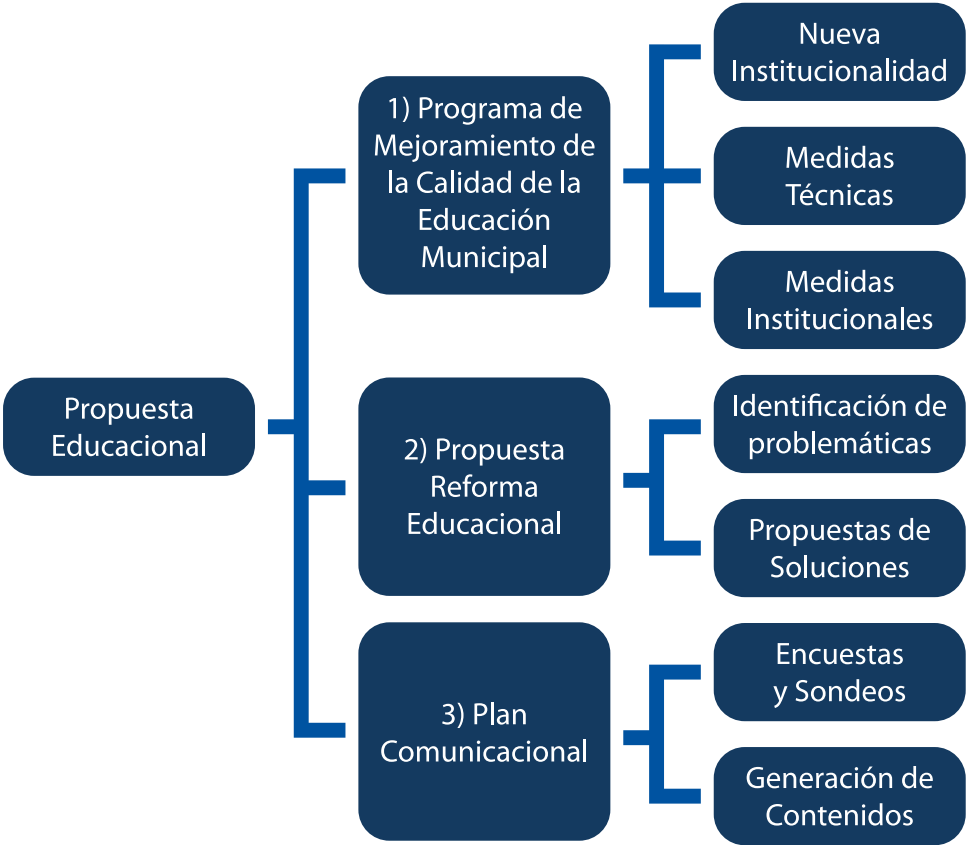
En América Latina, la educación está entregada a la ciudad, a la región, a la alcaldía o a la municipalidad. Muy pocos países utilizan la centralización en materia educativa. La tendencia mundial es a descentralizar. Por ejemplo, Polonia, un país con un ingreso per cápita similar a nuestro país, tiene un sistema educacional con un aporte del Estado mucho mayor a Chile, pero con resultados en calidad superiores, y cuya administración educacional recae en el nivel local.

Es por ello que no basta con la realización de un cambio desde el municipio hacia una entidad aún desconocida. Con el fin de alcanzar el camino de la excelencia, de la calidad, es necesario aprovechar la experiencia de las actuales Corporaciones y Direcciones de educación, aprovechar la experiencia de los municipios, pero con mayores recursos y fiscalización. Consideramos que los municipios deben mantener la educación porque tienen la experiencia, la visión y la cercanía con los vecinos.

Las personas, vecinos, padres y apoderados recurren a la municipalidad para resolver sus problemas. Lo que es mayor aún en comunas medianas y pequeñas donde se atiende problemas sociales que se desarrollan en las familias, colegios, villas y barrios de la comuna; llegando a todo el territorio comunal.

La desmunicipalización de la educación no va en la dirección adecuada. Existen modelos exitosos de nivel internacional que están ligados a la descentralización.

Los Alcaldes de Chile quieren y deben ser actores y desde su lugar hacerse cargo y proponer cambios. Por ello que en este apartado se exponen aquellos cambios y mejoras que “comienzan por casa”, es decir, que pueden ser enfrentados por los municipios asociados sin necesidad de esperar una Reforma Educacional que llegue desde el nivel central, más bien adecuando la realidad municipal hacia una mayor calidad y excelencia. Pero también se expone un “Nuevo modelo de educación pública local”, una propuesta de reforma que surge desde nuestros alcaldes y desde las comunidades educativas. Adicionalmente, en las siguientes líneas exponemos como aporte todo el proceso colectivo que significó desarrollar este documento y que contó con la participación de muchas personas y organizaciones interesadas en el bien de la educación en nuestro país.



Plan de Trabajo

Objetivo:

Contribuir al desarrollo de la educación pública en Chile mediante la promoción de calidad de los aprendizajes, la formación del capital humano y el mejoramiento de instituciones y procesos relacionados con este ámbito.

Estructura:

- Contará con un “Consejo Asesor” conformado por actores especializados en el tema quienes darán las orientaciones generales de la entidad y controlarán los productos y líneas de acción que se desarrollen en la temática.
- Dirigirá operativamente un “Directorio Ejecutivo” encargado de elaborar, implementar y evaluar cada uno de los planes y proyectos definidos por el Plan de Educación Pública AMUCH.
- Se desarrollan planes y programas específicos para aportar al sistema educativo nacional en cada una de las líneas de acción definidas. Las primeras líneas de acción son: 1) Proyecto de Propuesta a la Reforma Educativa, 2) Plan de Mejoramiento de la Calidad de la Educación y 3) un Plan Comunicacional.

Metodología

Desde el año 2014, recién constituida la Asociación, es que surgió la preocupación por fortalecer la educación pública y crear respuestas concretas para ir en su beneficio. El siguiente es el listado de acciones que se desarrollaron con el fin de crear un Plan de Mejoramiento y una Propuesta de Reforma:

1. ALCALDES AMUCH: expresando la sensibilidad ciudadana ponen el tema en la agenda pública local.
2. Creación de una COMISIÓN DE EDUCACIÓN AMUCH: con el fin de compatibilizar aspectos técnicos y políticos.
3. Desarrollo de 7 SEMINARIOS REGIONALES DE EDUCACIÓN: en 7 regiones con más de 10 mil asistentes; en el que expusieron a la opinión pública líderes de todos los sectores políticos, parlamentarios y expertos en educación.
4. Desarrollo de Reuniones de Sensibilización con actores de la educación: CONFEP y GRAN LOGIA
5. FORMACIÓN DE UN “COMITÉ EJECUTIVO DE EDUCACIÓN”: compuesto por Alcaldes, Directores de Educación Municipal y Expertos en Educación, quienes junto al estamento ejecutivo de la Asociación desarrollaron estudios, contenidos y seminarios de trabajo.

6. GENERACIÓN DE DOCUMENTO BASE EDUCACIÓN PÚBLICA para el mundo municipal. El que quedó reflejado en las líneas anteriores.
7. Desarrollo de estudios y sondeos como la ENCUESTA A ALCALDES: en que el 67% de los alcaldes entrevistados se oponía a la desmunicipalización. Este estudio se presenta en el Anexo.
8. Desarrollo de REUNIONES DE TRABAJO CON DAEM Y CORPORACIONES DE EDUCACIÓN MUNICIPALES
9. Reuniones de sensibilización actores de la educación como la IGLESIA, por medio de su Vicaría para la Educación; la Fundación Acción Educar; la Organización nacional de FUNCIONARIOS de la educación municipalizada y Expertos constitucionalistas que debatieron sobre la reforma educacional.
10. Desarrollo de un PANEL de EDUCACIÓN PÚBLICA en el marco del Seminario Latinoamericano de Municipalidades Amuch-Flacma: integrado por la Corporación 2020, Centro de Estudio Público, Alcaldes, Senado y el Comité Latinoamericano Municipios.
11. Los siguientes dos hitos se desarrollarán durante el mes de mayo:
 - 1) SEMINARIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA Y ROL DE LAS MUNICIPALIDADES: comuna de Ñuñoa, Santiago.
 - 2) PRESENTACIÓN DE PROPUESTA DE EDUCACIÓN a la opinión pública.

Todos este trabajo ha permitido la generación de medidas técnicas (7) e institucionales (5) que se hacen parte de los municipios asociados a AMUCH en el intento de propender hacia la autorregulación del sistema educacional que actualmente opera en nuestro país; en segundo lugar, mediante la generación de una propuesta de mejoramiento de la educación pública en Chile que tiene como foco crear una propuesta de Reforma Educacional de 8 puntos concretos.

“Nos propusimos exponer nuestra propuesta, en un tema tan importante que no podemos restarnos como Asociación, para evitar dar un salto al vacío, para los que son lo más importante: nuestros jóvenes que se educan en el sistema público. Pero hoy tenemos esta luz, una oportunidad.

El interés que nosotros tenemos en nuestra organización es mayor.

¿Cómo lo hacemos?: A través de estas instancias, seminarios, estudios, expertos, invitamos a debatir sobre la educación en Chile. Con diferentes posturas, para la AMUCH es un tema muy importante, pero también tenemos claro que queremos seguir haciéndonos cargo de la educación pública de este país”.

(Mario Olavarría, Presidente AMUCH, Alcalde de Colina,
En Seminario de Municipalidades, marzo 2015)

“¿Cuál es la experiencia en el mundo? es que todos los sistemas educativos son descentralizados. Hay algunos que yo llamo centralizados mentirosos, como son Corea del Sur (el más emblemático), donde en estricto rigor los colegios dependen del sistema central, del Ministerio de Educación, pero la verdad es que el director es el amo y señor, y goza de gran autonomía, por eso les llamo centralizados mentirosos.

El resto son modelos descentralizados. La educación es básicamente la formación del ciudadano. Y sabemos que cuando uno habla del ciudadano quiere que haya involucramiento de la comunidad y legitimidad democrática, en sistemas democráticos. Esto en estructuras muy poco descentralizadas es muy difícil de lograr, más aún en Chile donde no hay ninguna entidad democrática legitimada intermedia entre el nivel central y el local, entonces ahí hay un problema”.

(Harald Beyer, Director Centro de Estudios Públicos, Ex Ministro de Educación,
En Seminario de Municipalidades, marzo 2015)





PLAN DE MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN



“PREPARADO POR EL COMITÉ EJECUTIVO DE EDUCACIÓN”

ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE CHILE



Este Plan de Mejoramiento de la Educación incluye medidas técnicas y medidas institucionales para los municipios asociados a AMUCH, con el fin de avanzar en la autorregulación del sistema educacional que se desarrollará en los asociados. Esto cuenta con la colaboración activa de la Unidad de Gestión Educacional de la Asociación. Estas medidas se presentan a continuación y forman parte de un nuevo enfoque en educación pública local.

A) Medidas Técnicas

Los municipios asociados a AMUCH se hacen cargo del problema de la educación pública y generan propuestas de mejora, control, fiscalización, participación y acuerdos técnicos para el mejoramiento de la educación municipal.

- 1) Diagnóstico de aprendizajes en cada alumno del establecimiento.
- 2) Nivelar aprendizajes con equipos de profesionales multidisciplinares externos (psicólogo, psicopedagogo, psiquiatra, profesores, asistente social, terapeuta educacional).
- 3) Plataforma Tecnológica Comunicacional, entre padres con profesores, entre profesores y Directores, en relación a los avances formativos y académicos de los alumnos.
- 4) Recursos didácticos estandarizados, de manera de tener un nivel exigencia con altas expectativas, común para todos.
- 5) Evaluaciones externas por nivel que nos dé una mirada de los avances en aprendizajes de cada alumno, bimestral.
- 6) Reconocimiento e intercambio de buenas prácticas, mediante reuniones sistemáticas y apoyo didáctico entre profesores.
- 7) Medición de resultados en forma semestral: 1. asistencia alumnos, 2. asistencia profesores, 3. pruebas de nivel, 4. satisfacción de padres, 5. clima laboral, 6. asistencia reunión de apoderados, 7. convivencia escolar, 8. acceso a educación superior o empleabilidad en educación técnico profesional.

B) Medidas Institucionales

Los municipios asociados a AMUCH se hacen cargo del problema de la educación pública y generan acuerdos políticos para el mejoramiento de la educación municipal, buscando mejorar la institucionalidad local con miras al desarrollo de estándares mínimos de la “buena gestión municipal de la educación”.

1) CREACIÓN DE UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD EDUCACIONAL AMUCH:

Crear una estructura interna en la Asociación, una corporación, en la que un grupo de especialistas en educación municipal, más los actores políticos relevantes, velarán por un Plan de Mejoramiento de la Educación en las municipalidades asociadas. Contará con un “Consejo Asesor”, más un “Directorio Ejecutivo” que estará encargado de elaborar, implementar y evaluar cada uno de los planes y proyectos definidos por el Plan de Educación Pública AMUCH.

2) MODERNIZAR ESTRUCTURA DE DAEM Y CORPORACIONES:

Como AMUCH crearemos las condiciones para modernizar la estructura actual con miras a una mejor gestión educativa de nivel comunal, transfiriendo buenas prácticas y una metodología que fortalezca la institucionalidad local; planificación institucional comunal, planificación de gestión educacional de los DAEM, Proyecto Educativo Institucional para las escuelas.

El esfuerzo futuro está en el fortalecimiento de la educación pública local a través de Corporaciones de Educación Locales, las que actuarán como sostenedores de uno o más colegios.

3) INTERCAMBIO DE BUENAS PRÁCTICAS PARA LA MEJORA DE LA EDUCACIÓN:

Intercambio de buenas prácticas en educación municipalizada, desarrollando acciones asociativas para los planes de mejora entre municipalidades, DAEM, escuelas, docentes, y otros actores. La asociatividad al servicio de la educación.

4) MAYORES ESTÁNDARES DE TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN:

Desarrollar un sistema de transparencia en las decisiones de las direcciones de educación y el municipio, estableciendo mecanismos de control efectivos. Decisiones basadas en las necesidades educativas de las escuelas y que aportan al bien de la comunidad.

Como AMUCH difundiremos y comunicaremos a la opinión pública la gestión de las municipalidades en materia educativa, tanto financiera, de uso de recursos, como según los estándares de calidad de la educación vigentes. Esto contribuirá a una mejor rendición de cuentas del sistema municipal en su relación con la educación.

5) COMPROMISO POLÍTICO DE COLABORAR CON LAS MUNICIPALIDADES MEDIANTE UNA “UNIDAD DE GESTIÓN EDUCACIONAL”.

Las municipalidades deben rendir cuentas de su accionar a la ciudadanía y lograr los resultados esperados en esta materia. Por ello, la AMUCH se compromete a apoyar a aquellas municipalidades con déficit en la gestión educacional y en la gestión de recursos de apoyo a la educación; mediante una unidad de apoyo profesional que realiza un Diagnóstico de la situación y elabora un Plan de mejora, que en el plazo de dos años contribuye al mejoramiento de la gestión de ese municipio.





PROPUESTA DE REFORMA
UN NUEVO MODELO
DE EDUCACIÓN PÚBLICA LOCAL



“PREPARADO POR COMITÉ EJECUTIVO DE EDUCACIÓN”

ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE CHILE



1. **Proponemos un sistema descentralizado de educación**, puesto que la toma de decisiones debe estar lo más cerca posible de las comunidades educativas. En este sentido, la municipalidad, por su experiencia en materia educativa, su misión institucional y su orientación hacia el desarrollo local, nos parece una institución adecuada. Igualmente, cuenta con legitimidad al ser dirigida por autoridades electas democráticamente y por poseer mecanismos de participación ciudadana al servicio de la educación y el desarrollo social. Sin embargo, requiere de una nueva institucionalidad más moderna que le permita desarrollar adecuadamente la gestión educativa, para lo cual proponemos la creación de Corporaciones de Educación Locales, entidades autónomas con todas las atribuciones necesarias para gestionar los establecimientos a su cargo –tanto administrativas, financieras como técnico pedagógicas.

2. **El Alcalde será el responsable local de la gestión de la educación pública municipalizada.**

Las comunidades locales necesitan una autoridad local que se haga responsable de forma directa de la gestión de los establecimientos educacionales en cada comuna.

3. **Subvención escolar a \$200.000, permitiendo a los niños de la educación municipal tener acceso a una educación equivalente a la particular pagada.**

Se propone aumentar la subvención escolar a un monto equivalente al de los colegios privados y al promedio de la OECD, es decir, a \$200 mil mensuales, para que los alumnos de enseñanza escolar y preescolar tengan las mismas posibilidades educativas que aquellos que asisten a colegios privados. Esta alza de la subvención les permitiría, dentro de su autonomía, mejorar las remuneraciones y condiciones de trabajo de los profesores, **aumentar la proporción de horas no lectivas** (desde el actual 25% a 40%), invertir en construcción y mantención de infraestructura, ampliar la gama de actividades y asignaturas a que tienen acceso los alumnos y mejorar la profundidad de la enseñanza de idiomas, particularmente el inglés, y cualquier otro gasto necesario para mejorar el proceso educativo.

4. Proponemos el Fortalecimiento de la educación pública local a través de la creación de Corporaciones de Educación Locales, que actúen como sostenedores de los colegios.

- Las Corporaciones de Educación Locales serán entidades autónomas; con todas las atribuciones necesarias para gestionar los establecimientos a su cargo –tanto administrativas, financieras como técnico pedagógicas-; y de hacerse necesario podrán agrupar el servicio educativo de más de una comuna. Así, estas nuevas entidades se concentrarán en la labor educativa y podrán aprovechar las ventajas de una administración de un conjunto de establecimientos.
- Tendrán un Consejo Directivo de cinco miembros y un Director Ejecutivo. El Consejo tendrá a su cargo la dirección superior de la Corporación, con carácter resolutivo, y el Director tendrá a su cargo la gestión técnico pedagógica y la administración de la Corporación.
- El Consejo Directivo estará integrado por: el Alcalde; un miembro propuesto por el Alcalde y elegido por las asociaciones o centros de padres y apoderados; un representante designado por los Directores de los establecimientos administrados por la Corporación y propuesto por el Alcalde; un representante del Ministerio de Educación; y un representante propuesto por las Juntas de Vecinos o Uniones Comunales de Juntas de Vecinos. La idea es tener representantes de la comunidad educativa a fin de centrar en ella las decisiones referidas a educación en el territorio.
- En caso de municipios de menor tamaño, estos podrán generar asociaciones locales que estarán representadas en el Consejo Directivo, de manera tal que los alcaldes tengan voz y voto en el consejo y la presidencia se elija en el mismo Consejo Directivo.

5. Explicitación de metas y objetivos en los primeros 6 meses del período del Alcalde.

- Cada Alcalde, al momento de asumir su mandato, deberá establecer metas evaluables y objetivos claros en su gestión en materia de educación. Dichas metas constituirán el mandato de las Corporaciones ejecutoras y serán controladas por la Agencia para la Calidad.
- Indicadores de seguimiento:
 - o ASISTENCIA DE PROFESORES
 - o ASISTENCIA DE ALUMNOS
 - o SATISFACCION DE PADRES
 - o PRUEBAS DE NIVEL
 - o ASISTENCIA A REUNION DE APODERADOS

- o CLIMA LABORAL
- o CONVIVENCIA ESCOLAR
- o ACCESO A EDUCACIÓN SUPERIOR O EMPLEABILIDAD EN EDUCACIÓN TP

6. Mayores exigencias para ejercer la docencia: Nueva Carrera Docente

- Todo profesor que desee enseñar en un establecimiento que recibe subvención del Estado, sea municipal o particular subvencionado, deberá adscribirse a una nueva carrera docente, que a lo menos debe contemplar PSU rendida, título de carreras creditadas, Examen de Excelencia Profesional Docente, mentorías obligatorias, entre otros.
- Sistema que permita la evaluación local del desempeño en aula de los docentes y que tenga como consecuencia la salida del sistema escolar. (Autonomía con acompañamiento para los Directores de Establecimientos).

7. Aumento de salarios docentes basado en el desempeño.

- Se creará una nueva estructura de salarios que considere y premie el buen desempeño de los docentes. Para ello se establece un sistema de promoción y desarrollo para los docentes del sector municipal que regirá de manera obligatoria para los profesores nuevos en el sistema y voluntaria para los profesores que ya están incorporados.
- Establecer dentro de la carrera docente conceptos de incentivos vinculados a resultados objetivos, como Asistencia del docente y Resultados de los alumnos (SIMCE, PSU, Otros Vinculados a Habilidades Blandas, Encuestas de Satisfacción y Continuidad de Estudios Superiores).

8. Autonomía y acompañamiento a Directores de Establecimiento y Docentes con Horarios de Planificación

- Directores de Colegios seleccionados a través de mecanismos de alta dirección pública con autonomía para establecer sus equipos directivos y evaluación en relación a resultados de aprendizaje.
- Docentes con un máximo de 60% de sus horas frente a aula y 40% para actividades no lectivas en el colegio.





Hacia una Educación Pública Local





Nuevo Enfoque

La Asociación de Municipalidades de Chile -AMUCH- ha desarrollado durante 2015 un proceso colectivo para aportar a la discusión actual sobre educación. Propiciando la participación de varios actores, no sólo políticos, no sólo técnicos, también gestores y directores de educación, padres y apoderados, comunidades locales. Además, de la propia municipalidad, entendida como una institución que asume la participación ciudadana como un tema relevante de la agenda local, no subordinada, sino sustantiva; que gestiona de forma eficiente y transparente sus políticas locales, y que de la mano de un proceso de descentralización oportuno y eficaz se convierte en un verdadero gobierno local.

Dentro de los pilares de la Reforma Educacional del Gobierno, que incluye fin a la selección, al lucro y al copago, nueva carrera docente, gratuidad en educación superior y, entre otras materias, una nueva educación pública, se instaló y reiteró que el proceso de desmunicipalización era el elemento central de este cambio. Obviamente un concepto errado y equívoco porque desprestigia la gestión municipal, que no solo aborda múltiples materias de enorme prioridad, también porque ha sido un sostenedor de la educación con escasas herramientas de gestión, sin injerencia técnico pedagógica y dependiente del Ministerio de Educación, que ha cubierto los déficit de la subvención y ha debido sostener deudas que no eran propias del sector y que, pese a ello, por décadas entregó educación a los sectores más vulnerables, aportando al sistema más de 1,9 billones de pesos, solo en los últimos catorce años. No es preciso entonces hablar de desmunicipalización en el programa de reforma a la educación pública, es conveniente referirse a un modelo de educación modernizado y perfeccionado que se sostenga localmente y de cara a la ciudadanía.

Frente a este escenario, la Asociación de Municipalidades de Chile ha diseñado y propuesto un “nuevo modelo de educación pública para Chile”, basado, tanto en experiencias nacionales exitosas de gestión municipal, como los hay en las comunas de Las Condes, Ñuñoa y Colina, y también en base a la experiencia internacional. La que demuestra que lo mejor es un sistema descentralizado de educación pública.

Hablar de la “Educación Pública Local”: No es ni hablar ni de un retorno al Estado, ni la mantención de la educación al alero de la gestión Municipal de la misma manera que se desarrolla actualmente. Ambos constituyen modelos rígidos y ambos constituyen un error. La Educación Pública Local (EPL) es un sistema que busca perfeccionar y modernizar la educación municipalizada conservando el supuesto de que la toma de decisiones debe estar lo más cerca posible de las comunidades educativas y apuntar a la calidad. En un proceso de co-construcción participativa de la educación y el involucramiento de diversos actores del ámbito local.

La Educación Pública Local es la creación de una nueva institucionalidad, más moderna, que permita desarrollar adecuadamente la gestión educativa, a través de Corporaciones de Educación Locales. Estas entidades autónomas, con todas las atribuciones necesarias para gestionar los establecimientos a su cargo –administrativas, financieras y técnico pedagógicos–, se deben al territorio comunal en que se desenvuelven permitiendo la diversidad, la inclusión, la disminución de brechas de desigualdad, respetando la identidad local.

La Educación Pública Local no debe depender del gobierno de turno, sea municipal o nacional, debe estar centrado en el estudiante y en los padres y apoderados y estar inscrito en un proceso amplio de descentralización. Los Alcaldes, representantes electos democráticamente, tienen la legitimidad para articular la educación pública local en la práctica.

La Educación Pública Local es volver a hablar de las comunas y de las personas que integran la vida social en estos territorios, centrados en la labor educativa y aprovechando las ventajas de personas y familias que habitan en un ámbito geográfico determinado, con vínculos propios, con características e intereses comunes, que comparten una historia, y potencialidades culturales, económicas, sociales y territoriales. Todo ello al servicio de la educación y el desarrollo social.

Ideas Matrices

1.- La descentralización como idea matriz, que sostiene y apoya el proceso de creación de un nuevo modelo de educación.

2.- La educación pública debe salvaguardarse de los vaivenes políticos y de los gobiernos de turno tanto en la esfera del gobierno central como en la de las administraciones locales.

3.- La participación ciudadana, mediante la inclusión sustantiva de padres y apoderados, de directores de educación, de docentes y asistentes de la educación, de profesionales especializados que entregan su talento en comunidades vulnerables, de los propios estudiantes comprometidos con su educación, de autoridades municipales y del propio Ministerio de Educación, son necesarias para apoyar y conducir este proceso.

Diferencias Modelo Antiguo y Modelo Nuevo

1. EN GESTIÓN

DAEM y actuales Corporaciones, solo tienen poder de gestión administrativa y financiera, según aportes propios y desde el MINEDUC.

Las Corporaciones de Educación Locales, serán entidades autónomas con atribuciones tanto administrativas, financieras y técnico pedagógicas.

2. EN RENDICIÓN DE CUENTAS

Actualmente es difusa la rendición de cuentas por los resultados educativos de la educación pública municipalizada.

En la nueva propuesta, el Alcalde es un articulador, miembro del Consejo Directivo de la Corporación de Educación Local y como autoridad se hace responsable de forma directa de la gestión de los establecimientos educacionales en cada comuna.

3. METAS

En el sistema actual no existen metas y objetivos claros en educación pública.

En la nueva propuesta, cada Alcalde, al momento de asumir su mandato, deberá establecer metas evaluables y objetivos claros en su gestión en materia de educación.

Diferencias con el Modelo Mineduc

1. DESCENTRALIZACIÓN

MINEDUC ha declarado que la institución municipio no es la adecuada para garantizar los requisitos de mejora de la educación pública en el largo plazo.

Planteamos la descentralización como principio, y el municipio como un actor con participación sustancial en este proceso, sobre la base de que los países de la OCDE en su mayoría tienen sistemas descentralizados de educación pública.

2. POLITIZACIÓN CENTRALISTA

Los Servicios Territoriales de Educación propuestos por el MINEDUC estarán encabezados por un Director Ejecutivo nombrado por el Sistema de Alta Dirección Pública nombrado por el Presidente de la República.

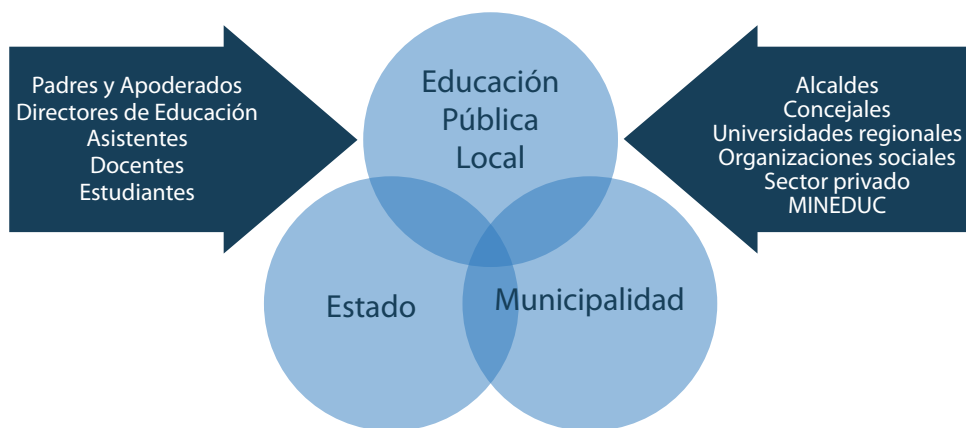
Las Corporaciones de Educación Locales, serán entidades autónomas, administradas y gestionadas técnicamente por un Director Ejecutivo designado por medio de un sistema de Alta Dirección Pública, perfeccionados, y propuesto por un Consejo Directivo propio de las nuevas Corporaciones. Por tanto respetando la identidad local comunal.

3. ENTIDAD LOCAL

Según el MINEDUC las Direcciones Provinciales y los DAEM/Corporaciones pasarán a ser los Servicios Territoriales de Educación, constituyendo unidades territoriales de gestión educativa de servicio público, más allá de la lógica comunal vigente.

Las Corporaciones de Educación Locales, serán entidades autónomas que no rompen la estructura de educación comunal, aprovechando sus ventajas, lazos sociales, vínculos y organización comunitaria.

Diagrama







8 Propuestas para Transformar la Educación





1. Proponemos un sistema descentralizado de educación, puesto que la toma de decisiones debe estar lo más cerca posible de las comunidades educativas. En este sentido, la municipalidad, por su experiencia en materia educativa, su misión institucional y su orientación hacia el desarrollo local, nos parece una institución adecuada. Igualmente, cuenta con legitimidad al ser dirigida por autoridades electas democráticamente y por poseer mecanismos de participación ciudadana al servicio de la educación y el desarrollo social. Sin embargo, requiere de una nueva institucionalidad más moderna que le permita desarrollar adecuadamente la gestión educativa, para lo cual proponemos la creación de **Corporaciones de Educación Locales**, entidades autónomas con todas las atribuciones necesarias para gestionar los establecimientos a su cargo –tanto administrativas, financieras como técnico pedagógicas-.

2. El Alcalde será el responsable local de la gestión de la educación pública municipalizada.

Las comunidades locales necesitan una autoridad local que se haga responsable de forma directa de la gestión de los establecimientos educacionales en cada comuna.

3. Subvención escolar a \$200.000, permitiendo a los niños de la educación municipal tener acceso a una educación equivalente a la particular pagada.

Se propone aumentar la subvención escolar a un monto equivalente al de los colegios privados y al promedio de la OECD, es decir, a **\$200 mil mensuales**, para que los alumnos de enseñanza escolar y preescolar tengan las mismas posibilidades educativas que aquellos que asisten a colegios privados. Esta alza de la subvención les permitiría, dentro de su autonomía, mejorar las remuneraciones y condiciones de trabajo de los profesores, **aumentar la proporción de horas no lectivas** (desde el actual 25% a 40%), invertir en construcción y mantención de infraestructura, ampliar la gama de actividades y asignaturas a que tienen acceso los alumnos y mejorar la profundidad de la enseñanza de idiomas, particularmente el inglés, y cualquier otro gasto necesario para mejorar el proceso educativo.

4. Proponemos el Fortalecimiento de la educación pública local a través de la creación de Corporaciones de Educación Locales, que actúen como sostenedores de los colegios.

- **Las Corporaciones de Educación Locales serán entidades autónomas;** con todas las atribuciones necesarias para gestionar los establecimientos a su cargo –tanto administrativas, financieras como técnico pedagógicas-; y de hacerse necesario podrán agrupar el servicio educativo de más de una comuna. Así, estas nuevas entidades se concentrarán en la labor educativa y podrán aprovechar las ventajas de una administración de un conjunto de establecimientos.

- **Tendrán un Consejo Directivo de cinco miembros y un Director Ejecutivo.** El Consejo tendrá a su cargo la dirección superior de la Corporación, con carácter resolutivo, y el Director tendrá a su cargo la gestión técnico-pedagógica y la administración de la Corporación.

- El Consejo Directivo estará integrado por: el Alcalde; un miembro propuesto por el Alcalde y elegido por las asociaciones o centros de padres y apoderados; un representante designado por los Directores de los establecimientos administrados por la Corporación y propuesto por el Alcalde; un representante del Ministerio de Educación; y un representante propuesto por las Juntas de Vecinos o Uniones Comunales de Juntas de Vecinos. La idea es tener representantes de la comunidad educativa a fin de centrar en ella las decisiones referidas a educación en el territorio.

- En caso de municipios de menor tamaño, estos podrán generar asociaciones locales que estarán representadas en el Consejo Directivo, de manera tal que los alcaldes tengan voz y voto en el consejo y la presidencia se elija en el mismo Consejo Directivo.

5. Explicitación de metas y objetivos en los primeros 6 meses del período del Alcalde.

- Cada Alcalde, al momento de asumir su mandato, deberá establecer metas evaluables y objetivos claros en su gestión en materia de educación. Dichas metas constituirán el mandato de las Corporaciones ejecutoras y serán controladas por la Agencia para la Calidad.

- Indicadores de seguimiento:

- o ASISTENCIA DE PROFESORES
- o ASISTENCIA DE ALUMNOS
- o SATISFACCION DE PADRES
- o PRUEBAS DE NIVEL
- o ASISTENCIA A REUNION DE APODERADOS
- o CLIMA LABORAL
- o CONVIVENCIA ESCOLAR
- o ACCESO A EDUCACIÓN SUPERIOR O EMPLEABILIDAD EN EDUCACIÓN TP

6. Mayores exigencias para ejercer la docencia: Nueva Carrera Docente

- Todo profesor que desee enseñar en un establecimiento que recibe subvención del Estado, sea municipal o particular subvencionado, deberá adscribirse a una nueva carrera docente, que a lo menos debe contemplar PSU rendida, título de carreras acreditadas, Examen de Excelencia Profesional Docente, mentorías obligatorias, entre otros.
- Sistema que permita la evaluación local del desempeño en aula de los docentes y que tenga como consecuencia la salida del sistema escolar. (Autonomía con acompañamiento para los Directores de Establecimientos).

7. Aumento de salarios docentes basado en el desempeño.

- Se creará una nueva estructura de salarios que considere y premie el buen desempeño de los docentes. Para ello se establece un sistema de promoción y desarrollo para los docentes del sector municipal que regirá de manera obligatoria para los profesores nuevos en el sistema y voluntaria para los profesores que ya están incorporados.
- Establecer dentro de la carrera docente conceptos de incentivos vinculados a resultados objetivos, como Asistencia del docente y Resultados de los alumnos (SIMCE, PSU, Otros Vinculados a Habilidades Blandas, Encuestas de Satisfacción y Continuidad de Estudios Superiores).

8. Autonomía y acompañamiento a Directores de Establecimiento y Docentes con Horarios de Planificación.

- Directores de Colegios seleccionados a través de mecanismos de alta dirección pública con autonomía para establecer sus equipos directivos y evaluación en relación a resultados de aprendizaje.
- Docentes con un máximo de 60% de sus horas frente a aula y 40% para actividades no lectivas en el colegio.





A
N
E
X
O

Estudio de opinión de los Alcaldes

Reforma educacional
y Desmunicipalización





La Asociación de Municipalidades de Chile, AMUCH, dada su preocupación por los temas de interés público y que conciernen al sistema municipal chileno, decidió realizar un estudio de opinión de los Alcaldes de Chile respecto del proceso de discusión de la Reforma Educacional del Gobierno, y específicamente en términos de desmunicipalización. Esta labor la realizó en conjunto con la Escuela de Gobierno de la Universidad del Desarrollo UDD.

Con el fin de obtener y analizar la opinión a los Alcaldes de Chile, concebidos como actores relevantes dentro del sistema educacional público chileno y que hasta la fecha no han sido incorporados en la agenda pre legislativa del Gobierno, se efectuó un estudio de opinión a una muestra representativa de Alcaldes de todo el territorio del país, utilizando como base una tipología municipal con el fin de dar cabida a todos los municipios chilenos de acuerdo a su grado de desarrollo, recursos y estructura organizacional.

La información obtenida, aparte de la totalidad de los Alcaldes consultados, se organizó sobre la base de una selección de municipios representativos de la tipología municipal vigente de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE). Por municipalidades representativas se entiende una selección de éstas que permita observar la heterogeneidad presente a nivel nacional.

Las dimensiones que sustentan la metodología para la tipología municipal corresponden a: (i) capacidad para la generación de recursos del territorio comunal, (ii) condición socioeconómica de la población, (iii) el territorio comunal, y (iv) características de la gestión municipal. Dichas dimensiones ayudaron a generar cuatro categorías, las que aplicadas al presente sondeo de opinión corresponden a los siguientes municipios:

Tabla descripción de muestra de Alcaldes			
Grupo	Características del Grupo	Municipalidades – Alcaldes encuestados (muestra)	Universo
1	* Grandes comunas urbanas y metropolitanas	21	61
2	* Comunas Mayores, con Desarrollo Medio	28	67
3	* Comunas Urbanas Medianas, con Desarrollo Medio	36	78
4	* Comunas Semi-Urbanas y Rurales, con Desarrollo Medio y Bajo	68	139
Total		153	345

Fuente: "Tipología de Comunas para la Reforma Municipal". SUBDERE (2010)

Desde el punto de vista metodológico se instaló un Centro de Llamados y una mesa de ayuda, disponible durante tres meses (enero, febrero y marzo 2015), para la aplicación de un cuestionario telefónico al número representativo de Alcaldes definido previamente, con el fin de recoger sus juicios y opiniones respecto del proceso de discusión de la Reforma Educacional y en especial sobre su grado de apoyo a la desmunicipalización de la educación pública.

De esta forma, la información resultante del sondeo de opinión se enfoca según dos dimensiones; en primer lugar, 1) con una muestra de Alcaldes según los cuatro tipos de municipios que ellos representan, según el cuadro anteriormente señalado, y en segundo lugar, 2) con la muestra total de Alcaldes consultados.

Desde el punto de los hallazgos del estudio, este documento presenta los resultados del sondeo en torno a tres grandes temas: 1) Desmunicipalización; 2) Apoyo a la reforma gubernamental y 3) la Institucionalidad más adecuada para gestionar y desarrollar la educación pública en nuestro país.

Antes de analizar los resultados, es preciso señalar que en este estudio de opinión, y como Asociación de Municipalidades de Chile, se sostiene que un cambio en la institucionalidad de la educación pública es una modificación compleja y gradual, que debe exigir el compromiso y participación de todos los actores involucrados, especialmente del sistema municipal chileno (alcaldes, concejales, directores de educación, funcionarios públicos, padres y apoderados y la misma comunidad); por lo tanto, en términos de debatir la institucionalidad adecuada, se requiere de un diagnóstico exhaustivo de la situación actual de la educación municipalizada y del estudio de propuestas para modernizar, perfeccionar y/o mejorar el sistema, ya que un simple cambio de administrador educacional no resolverá los problemas de la educación. Muchos aspectos problemáticos se encuentran efectivamente en el nivel institucional, sin embargo, otros escapan a este ámbito. Y en ello existe cierto consenso: responsabilidades ministeriales, Estatuto Docente, transferencia de competencias a las escuelas y muchas otras caben en ese ámbito.

En lo que respecta a este sondeo de opinión, en los siguientes capítulos se presentan los resultados siguiendo las dos dimensiones. En primer lugar, dando cuenta de la tipología municipal según la opinión de los alcaldes de acuerdo al tipo de municipio que representan. En segundo lugar, considerando la totalidad de los alcaldes consultados.

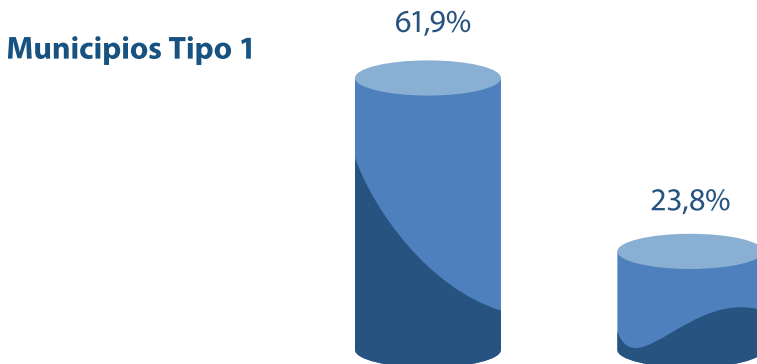
I. Alcaldes Encuestados Según Tipología Municipal

Este estudio de opinión considera como elemento principal relevar la “heterogeneidad” del sistema municipal chileno y evitar así el desarrollo de políticas, planes y programas que no consideran las particularidades de los municipios chilenos y los consideran a todos por igual. Aún más es importante esta distinción en un tema como la educación. Este es un elemento diferenciador de la Asociación de Municipalidades de Chile y que marca el desarrollo de todos sus estudios y proyectos: las municipalidades chilenas presentan enormes grados de diferencia a nivel territorial y por supuesto en áreas sensibles como gestión, recursos, infraestructura y por ende muchos de los problemas actuales de la gestión municipal pasan por considerar a los municipios como entidades iguales, lo que tensiona su accionar y debilita su desarrollo.

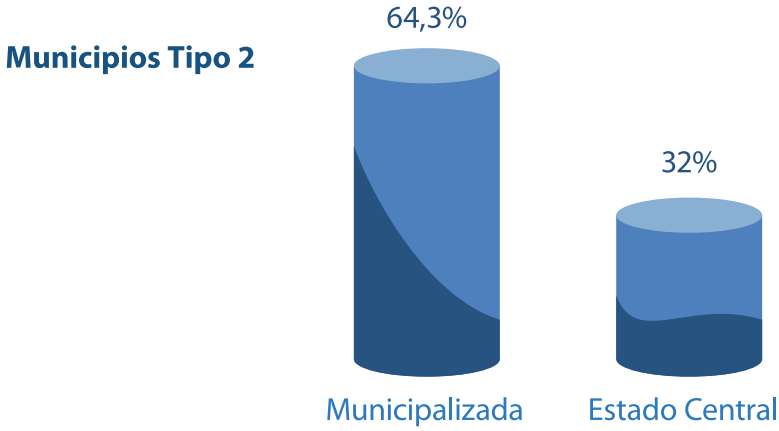
Sobre esa base se retrató la opinión de los alcaldes respecto de la reforma educacional y de la desmunicipalización.

a) Desmunicipalizar la Educación

En primer lugar, y en lo que respecta a Grandes comunas, urbanas y metropolitanas, el “Tipo 1” de municipios, el mayoritario 61,9% de Alcaldes considera que la educación debe continuar siendo municipalizada; en tanto, el 23,8% considera lo contrario. Un 14% indica que debe ser una combinación entre el sector público, MINEDUC y municipalidades en conjunto con la participación de otras entidades.

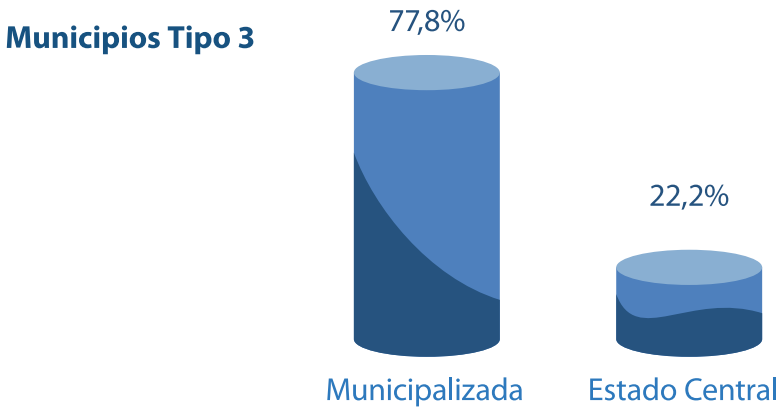


En Comunas mayores con desarrollo medio, el “Tipo 2” de municipios, el 64,3% de los Alcaldes señala que la educación debe continuar siendo municipalizada; en cambio, el 32% considera que debe pasar a manos del Estado central.



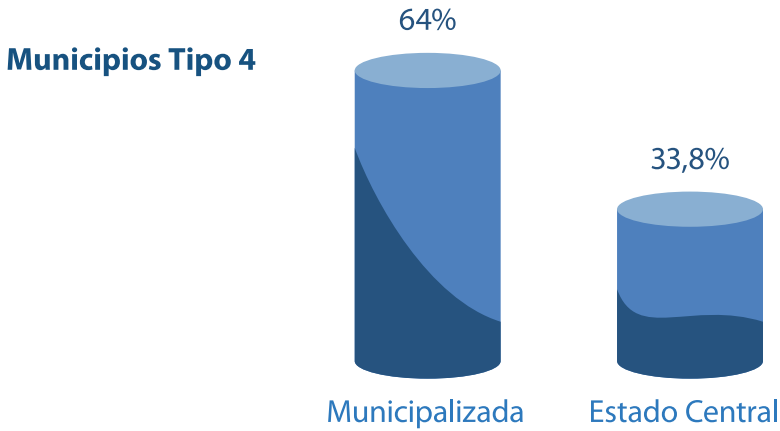
Fuente: Elaboración propia AMUCH

En Comunas urbanas medianas, con desarrollo medio, el “Tipo 3” de municipios, el 77,8% de los Alcaldes señala que la educación debe continuar siendo municipalizada; en cambio, el 22,2% manifiesta que debe pasar a manos del Estado central.



Fuente: Elaboración propia AMUCH

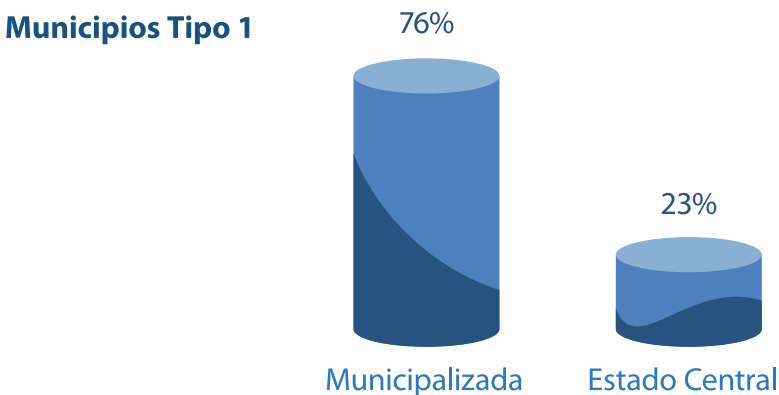
En Comunas semiurbanas y rurales, con desarrollo medio y bajo, el “Tipo 4” de municipios, el 64% de los Alcaldes manifiesta que la educación debe continuar siendo municipalizada; en tanto, el 33,8% señala que debe pasar a manos del Estado central.



Fuente: Elaboración propia AMUCH

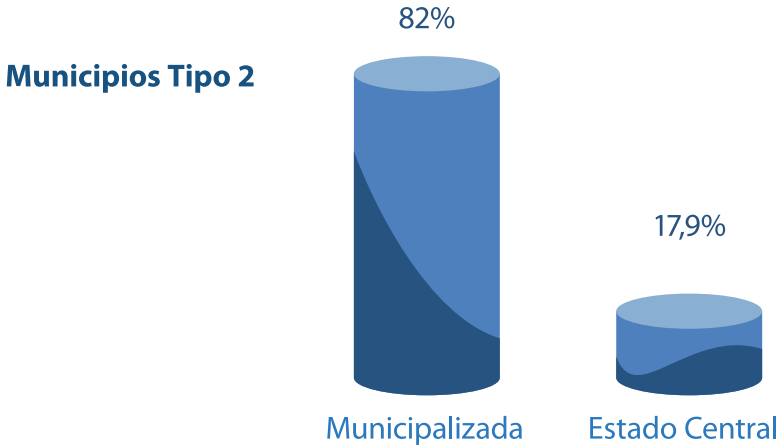
En segundo lugar, pero en un plano similar de análisis, bajo el supuesto de que la Reforma Educacional entregara recursos suficientes y necesarios para mejorar la educación municipalizada, los Alcaldes se manifestaron respecto de conservar la gestión de la educación en su municipalidad.

En lo que respecta a Grandes comunas, urbanas y metropolitanas, (Tipo 1) de municipios, el 76% señala que la educación debe continuar siendo municipalizada; en cambio, el 23% considera que debe pasar a manos del Estado central.



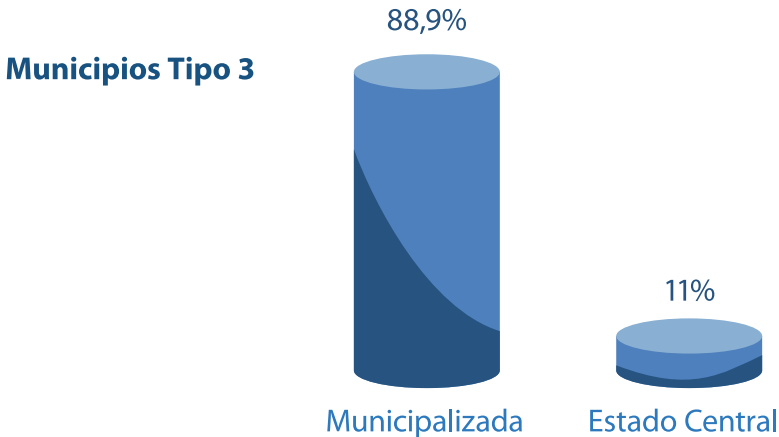
Fuente: Elaboración propia AMUCH

En Comunas mayores con desarrollo medio (Tipo 2), el 82% de los Alcaldes señala que la educación debe continuar siendo municipalizada; en cambio, el 17,9% considera que debe pasar a manos del Estado central.



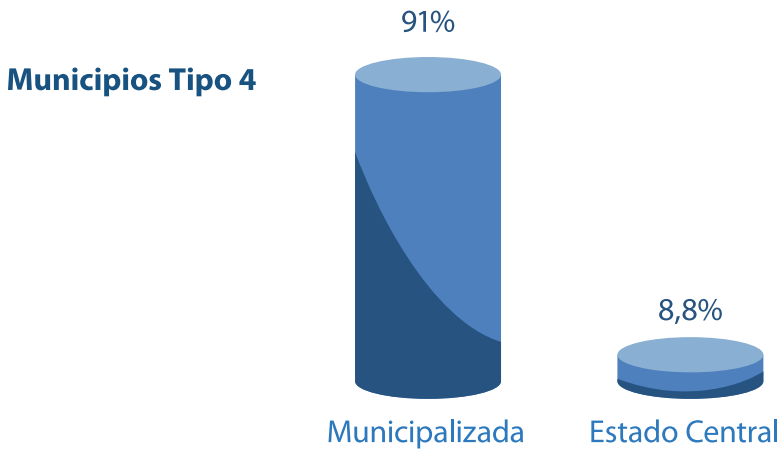
Fuente: Elaboración propia AMUCH

En Comunas urbanas medianas, con desarrollo medio (Tipo 3), el 88,9% de los Alcaldes señala que la educación debe continuar siendo municipalizada; en cambio, el 11% manifiesta que debe pasar a manos del Estado central.



Fuente: Elaboración propia AMUCH

En Comunas semiurbanas y rurales, con desarrollo medio y bajo (Tipo 4), el 91% de los Alcaldes manifiesta que la educación debe continuar siendo municipalizada; en tanto el 8,8% señala que debe pasar a manos del Estado central.



Fuente: Elaboración propia AMUCH

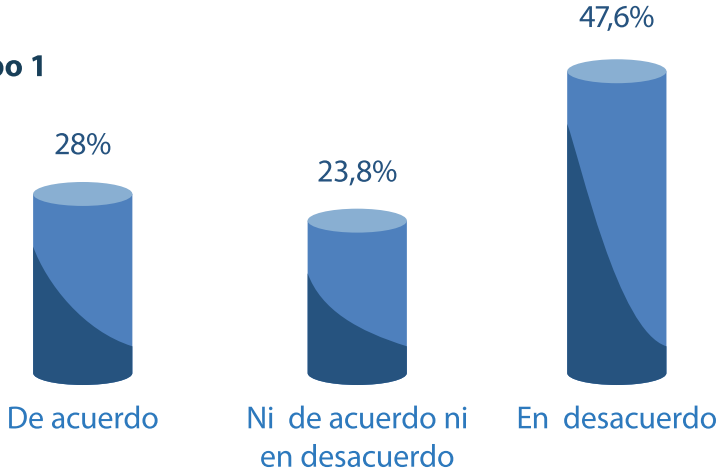
Como se observa, a medida que los alcaldes representan municipalidades de menor desarrollo crece el apoyo a mantener la educación municipalizada.

b) Apoyo a la Reforma Educacional

Otra dimensión de análisis radica en conocer la opinión de los Alcaldes de Chile respecto de su grado de apoyo y compromiso con la actual Reforma educacional del gobierno. Sobre ese escenario, y siguiendo la diferenciación por tipología municipal, los resultados son los siguientes:

En municipalidades que representan a Grandes comunas, urbanas y metropolitanas (Tipo 1), el 28% de Alcaldes apoya la reforma educacional, el 23,8% se manifiesta ni de acuerdo ni en desacuerdo y, en cambio, el mayoritario 47,6% de Alcaldes considera que la educación debe continuar siendo municipalizada.

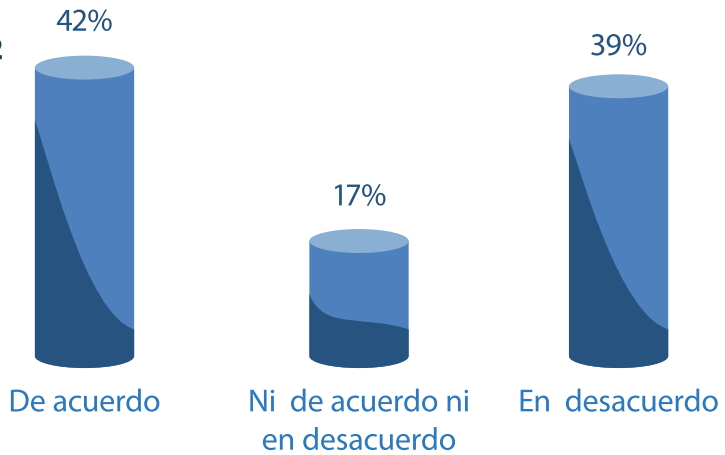
Municipios Tipo 1



Fuente: Elaboración propia AMUCH

En municipalidades que representan comunas mayores con desarrollo medio (Tipo 2), el 42% de Alcaldes apoya la reforma educacional del gobierno, el 17% se manifiesta ni de acuerdo ni en desacuerdo y, en tanto, el mayoritario 39% de Alcaldes está en desacuerdo con la Reforma Educacional.

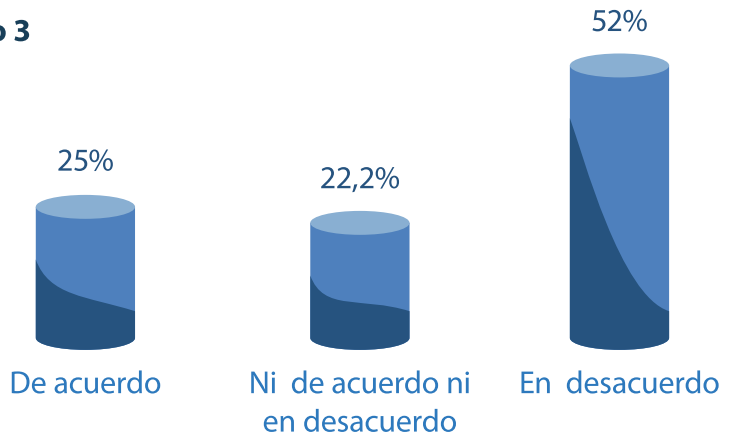
Municipios Tipo 2



Fuente: Elaboración propia AMUCH

En municipalidades que representan comunas urbanas medianas, con desarrollo medio (Tipo 3), el 25% de Alcaldes apoya la reforma educacional del gobierno, el 22,2% se manifiesta ni de acuerdo ni en desacuerdo y, en tanto, el mayoritario 52% de Alcaldes está en desacuerdo con la Reforma Educacional.

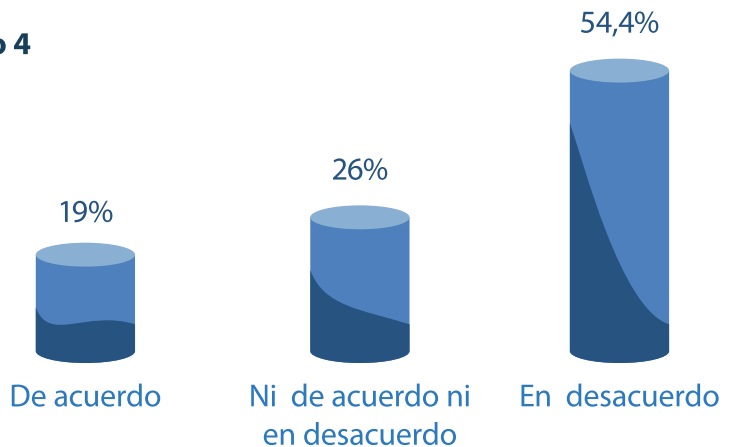
Municipios Tipo 3



Fuente: Elaboración propia AMUCH

En municipalidades que representan comunas semiurbanas y rurales, con desarrollo medio y bajo (Tipo 4), solo el 19% de Alcaldes apoya la reforma educacional del gobierno, el 26% se manifiesta ni de acuerdo ni en desacuerdo y, en tanto, el mayoritario 54,4% de Alcaldes está en desacuerdo con la Reforma Educacional.

Municipios Tipo 4



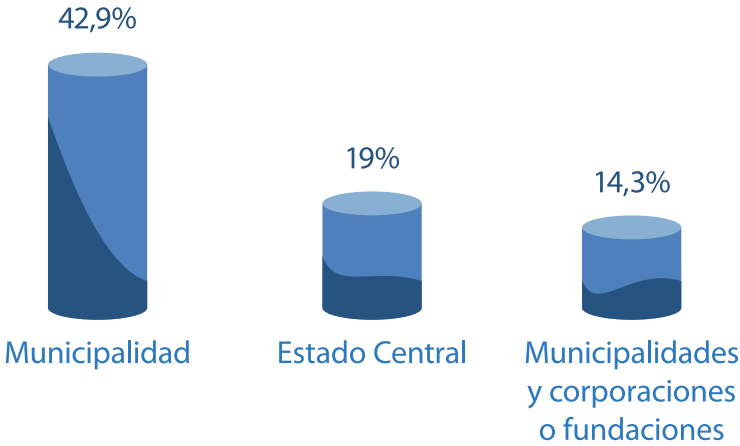
c) La Institucionalidad Adecuada

Ahora bien, se les consultó a los Alcaldes del país, que más allá de la actual Reforma Educacional y de las distintas propuestas para otorgar una nueva institucionalidad que esté a cargo de la educación pública en Chile, cuál les parecía la más adecuada para la gestionar la educación. Sobre esta opción se recogieron propuestas bastante diversas. Desde municipalidades y Estado central, hasta corporaciones y fundaciones, entidades religiosas y una fusión o complemento institucional, donde mayoritariamente primó la combinación institucional entre municipalidades y corporaciones o fundaciones especialmente dedicadas a la gestión educativa.

Siguiendo la estructura de analizar según tipología municipal, los resultados son los siguientes:

En municipalidades que representan a grandes comunas, urbanas y metropolitanas (Tipo 1), el 42,9% de Alcaldes apoya la institucionalidad municipal; el 19% manifiesta su apoyo al Estado Central como la mejor alternativa, y un 14,3% considera que debe haber un complemento entre las municipalidades y corporaciones o fundaciones educativas en las comunas del país

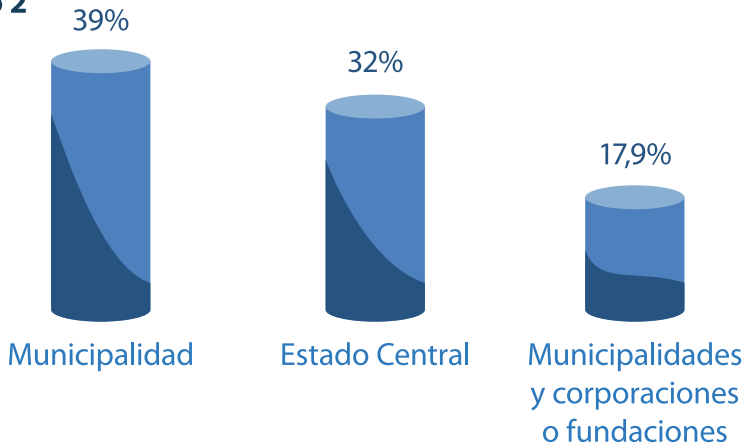
Municipios Tipo 1



Fuente: Elaboración propia AMUCH

En municipalidades que representan comunas mayores con desarrollo medio (Tipo 2), el 39% de Alcaldes apoya la institucionalidad municipal; el 32% manifiesta su apoyo al Estado Central como la mejor alternativa, y un 17,9% considera que debe haber un complemento entre las municipalidades y corporaciones o fundaciones educativas en las comunas del país.

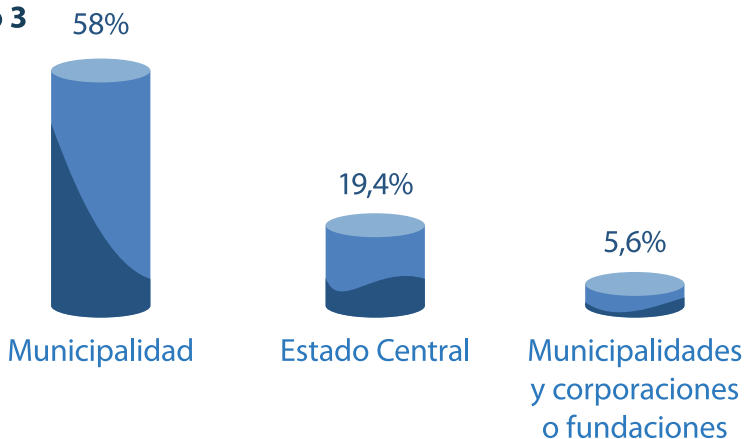
Municipios Tipo 2



Fuente: Elaboración propia AMUCH

En municipalidades que representan comunas urbanas medianas, con desarrollo medio (Tipo 3), el 58% de Alcaldes indica que la institucionalidad municipal es la adecuada; el 19,4% manifiesta su apoyo al Estado Central como la mejor alternativa, y un 5,6% considera que debe haber un complemento entre las municipalidades y corporaciones o fundaciones educativas.

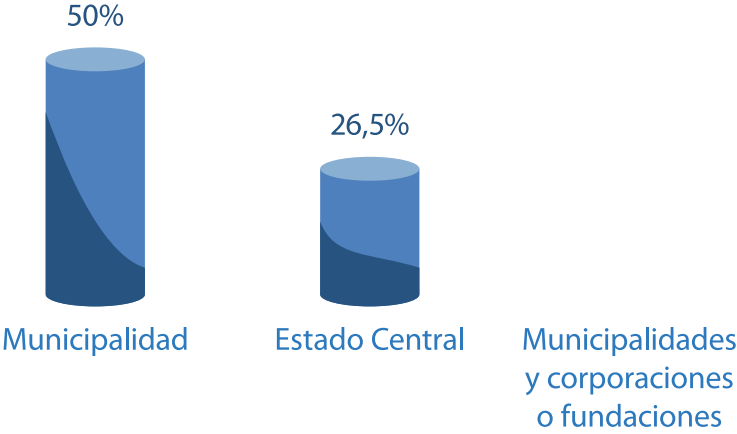
Municipios Tipo 3



Fuente: Elaboración propia AMUCH

En municipalidades que representan comunas semiurbanas y rurales, con desarrollo medio y bajo (Tipo 4), el 50% de Alcaldes indica que la institucionalidad municipal es la adecuada; el 26,5% apoyo la fórmula del Estado Central como la mejor alternativa, y un 5,9% considera que debe haber un complemento entre las municipalidades y corporaciones o fundaciones educativas.

Municipios Tipo 4

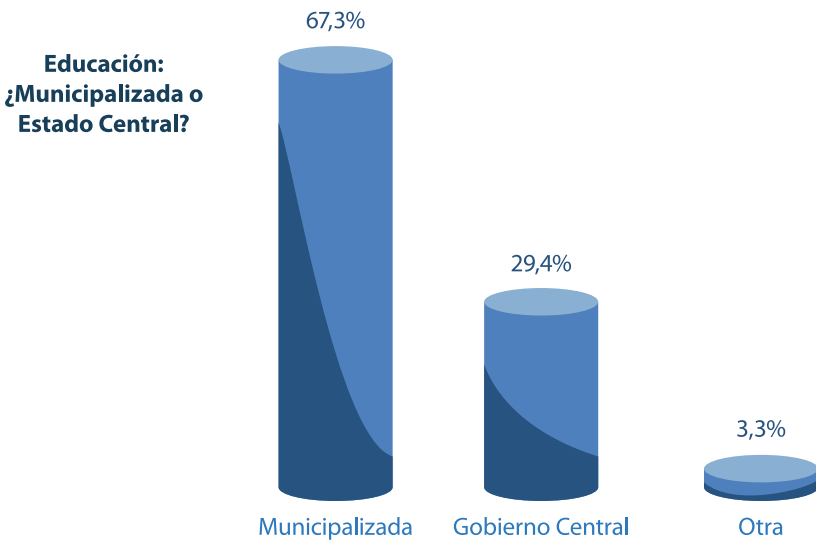


Fuente: Elaboración propia AMUCH

II. Totalidad de Alcaldes Encuestados

a) Desmunicipalizar la Educación

En primer lugar, a pesar del discurso oficialista referido a otorgar prioridad a la educación pública sobre la base de la urgencia de retirar la gestión educativa de las manos de los municipios, la opinión de los actuales ediles es mayoritariamente contraria a esta posibilidad. Del total de alcaldes consultados, el 67,3% considera que la educación debe continuar siendo municipalizada. El 29% considera lo contrario. Opciones minoritarias consideran que debe existir un mixtura institucional público privada en el campo de la educación (3,3%).

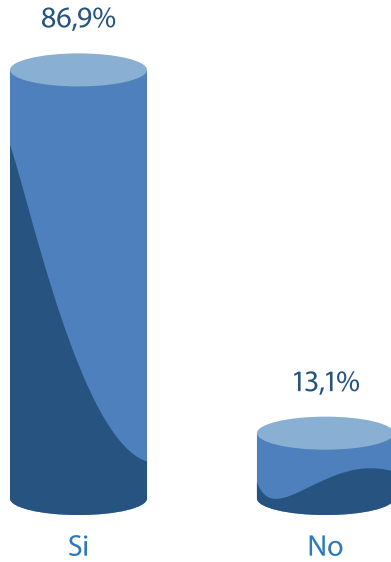


¿Usted considera que la educación debe continuar siendo municipalizada o debe pasar a depender del gobierno central?

Fuente: Elaboración propia AMUCH

En segundo lugar, y en el caso de que la Reforma Educacional entregara recursos suficientes y necesarios para mejorar la educación municipalizada, se les pidió a los Alcaldes conocer su opinión respecto de conservar la gestión de la educación en su municipalidad. Sobre ese escenario, la opinión mayoritaria, un 86,9% ratificó la idea de conservar la gestión de la educación y no endosarla al gobierno central, ministerio u otra entidad. Solo un 13% mantiene la idea de entregar la educación de su municipio, aún en este hipotético escenario.

Conservar la educación en un escenario de reforma con recursos necesarios y suficientes



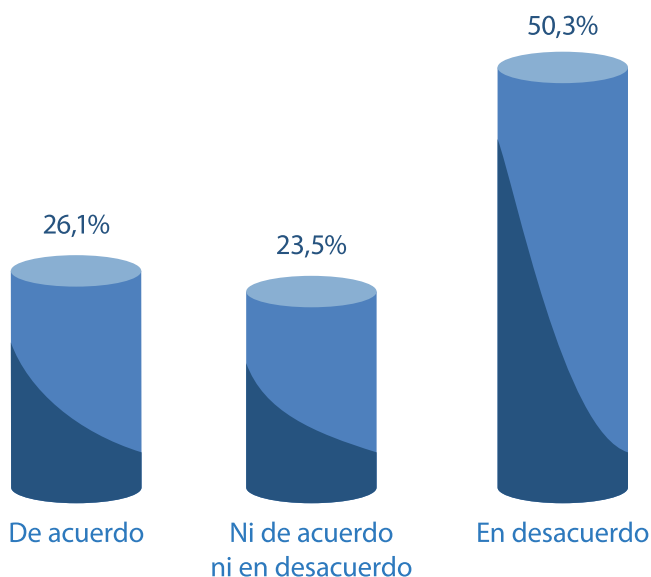
En el caso de que la Reforma Educacional entregara recursos suficientes y necesarios para mejorar de educación municipalizada ¿Usted conservaría la gestión de la educación e su municipalidad?

Fuente: Elaboración propia AMUCH

b) Reforma de Gobierno

También resulta importante conocer la opinión de los Alcaldes de Chile respecto de su grado de apoyo y compromiso con la actual reforma educacional del gobierno. Sobre ese escenario, un 26% de los alcaldes consultados manifestó estar de acuerdo con la reforma; un 23,5% indicó no estar ni de acuerdo ni en desacuerdo y un mayoritario 50,3% indicó estar en desacuerdo con la actual reforma educacional del gobierno.

Apoyo a Reforma Educativa del gobierno



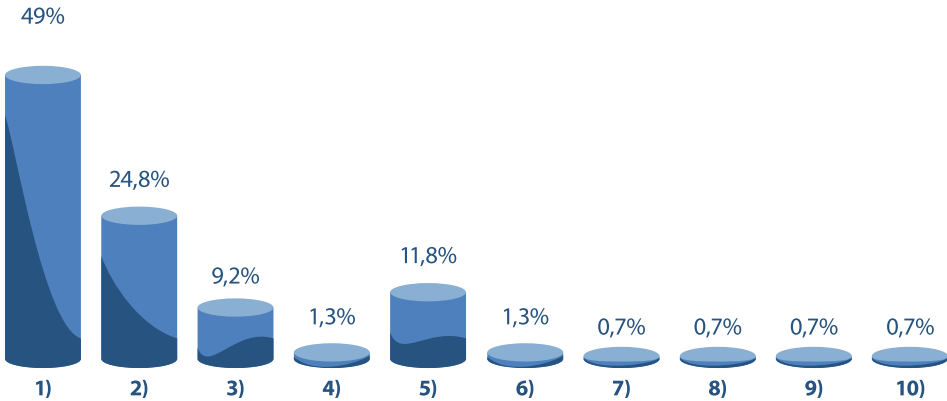
¿Usted está de acuerdo o en desacuerdo con la Reforma Educativa que impulsa el gobierno?

Fuente: Elaboración propia AMUCH

b) La Institucionalidad Adecuada

En base al escenario de definir la mejor institucionalidad para gestionar la educación pública, las respuestas de las autoridades municipales fueron variadas. La opción mayoritaria sigue siendo la idea de conservar la educación municipalizada, con un 49% de apoyo por parte de los Alcaldes. En segundo lugar, con un 24% de apoyo aparece la opción de que el Estado central es la mejor institución para gestionar la educación pública. No obstante, hay varias opciones dadas por los Alcaldes en que se pronuncian por entramados institucionales distintos, por ejemplo una fusión entre las municipalidades y corporaciones o fundaciones educacionales (11,8%), la alternativa de que Corporaciones o Fundaciones educacionales se hagan cargo de la educación pública (9,2%) o un complemento entre el Estado central y las municipalidades o entre las municipalidades y entidades religiosas al servicio de la educación (1,3% para cada una).

Institucionalidad adecuada



Fuente: Elaboración propia AMUCH

- 1) Municipalidad
- 2) Estado Central
- 3) Corporaciones o fundaciones
- 4) Complemento: Municipalidad y Estado Central
- 5) Complemento: Municipalidad y Corporaciones o Fundaciones
- 6) Complemento: Municipalidad y Entidades religiosas
- 7) Corporaciones regionales
- 8) Complemento: Estado Central y Corporaciones
- 9) Agencia privada
- 10) Municipalidad, Estado Central y Fundaciones

ANEXO:

Alcaldes / Municipalidades Encuestadas

Municipalidad Tipo 1

Rancagua	Colina	Las Condes	Arica
Talca	Lampa	Lo Barnechea	Concón
Chillán	San Bernardo	Ñuñoa	Macul
Temuco	Cerro Navia	Vitacura	Providencia
Valdivia	Estación Central	Calama	Lo Espejo
			Quilpué

Municipalidad Tipo 2

Alto Hospicio	Puerto Natales	Chañaral	Frutillar
Limache	Tiltil	Ovalle	Castro
Olmué	Pirque	Quillota	Talagante
Casablanca	Paine	Puchuncaví	El Monte
Nancagua	Padre Hurtado	El Tabo	Algarrobo
Linares	Curacaví	El Quisco	Ovalle
	Mejillones	Chillán Viejo	La Ligua
			Calera de Tango

Municipalidad Tipo 3

La Cruz	Cauquenes	María Pinto	Victoria
Hijuelas	San Carlos	Palmilla	La Unión
Las Cabras	Pinto	Pichilemu	Puyehue
Santa Cruz	Pemuco	Romeral	Puerto Octay
Teno	Curanilahue	Molina	Calbuco
Sagrada Familia	Los Alamos	San Nicolas	Chonchi
Río Claro	Panguipulli	Mulchén	San Esteban
Constitución	Río Bueno	Lebu	Malloa
Parral	Río Negro	Cañete	Quinta de Tilcoco

Municipalidad Tipo 4

General Lagos	Empedrado	Fresia	Placilla
Camíña	Pencahue	Dalcahue	Navidad
Ollagüe	Retiro	Puqueldón	Vichuquén
Alto del Carmen	Chanco	Palena	San Rafael
La Higuera	Ñiquén	Lago Verde	Negrete
Río Hurtado	Ranquil	Guaitecas	Santa Juana
Zapallar	Portezuelo	Cochrane	Cholchol
Papudo	Coelemu	Torres del Paine	Perquenco
Panquehue	Ninhue	Río Verde	Lago Ranco
Catemu	Quilleco	Laguna Blanca	Quinchao
Coinco	Ercilla	Laguna Blanca	Cisnes
Chépica	Los Sauces	Timaukel	Chile Chico
Pumanque	Freire	Camarones	Freirina
Litueche	Toltén	Huara	Putando
Marchigüe	Lanco	María Elena	Andacollo
Hualañé	Corral	Sierra Gorda	Paihuano
Pelarco	Los Muermos	Rinconada	Pichidegua
			Petorca







AMUCH
ASOCIACIÓN DE
MUNICIPALIDADES
DE CHILE

